

# LA LUCHA CONTRA EL DESEMPLEO Y LA GARANTÍA JUVENIL EN LA UNIÓN EUROPEA Y ESPAÑA

## FIGHTING UNEMPLOYMENT AND THE POLICIES ON YOUTH EMPLOYMENT IN THE EUROPEAN UNION AND SPAIN

Francisco Javier Calvo Gallego\*

### 1 INTRODUCCIÓN: una generación en riesgo

Resulta evidente que el alto desempleo y la baja calidad de las ocupaciones que sufren las personas jóvenes no son, desde luego, ni una novedad, ni una singularidad propia y exclusiva del sistema español o europeo de relaciones laborales.

En este sentido, las últimas cifras ofrecidas por la OIT apuntaban ya a que en el año 2013 existirían en todo el planeta unos 73,4 millones de jóvenes desempleados, lo que supondrían 3,5 millones más que en 2007 y 0,8 millones más que en 2011. Ello conducía a que escala mundial, la relación entre la tasa de desempleo de los jóvenes y la de los adultos fuese de un 2,7 por ciento (OIT, 2013a). Y, por otra parte, y de acuerdo siempre con esta misma Organización, en el año 2012 seis millones de jóvenes habrían abandonado la búsqueda de un puesto de trabajo y más de doscientos subsistirían trabajando por menos de dos dólares al día, lo que demostraría, en definitiva, como el empleo informal y de baja calidad seguía ganando terreno entre este colectivo (OIT, 2012). Nos encontramos, en definitiva, ante lo que se ha dado en llamar gráficamente una generación en peligro.

Y algo similar cabría decir igualmente en el caso de la Unión Europea. En este ámbito la tasa de desempleo juvenil superaba ya en el último cuatrimestre de 2012 el doble de la calculada para los adultos - 23,3% frente al 9,3%. Además aquellos jóvenes que encontraban ocupación solían, y de hecho suelen tener un empleo menos estable - en 2012 el 42% de jóvenes empleados tenían un contrato temporal, lo que suponía cuatro veces más que los adultos. Y finalmente, este empleo, si existía, era y es de forma bastante más frecuente a tiempo parcial: baste recordar cómo de acuerdo con los propios datos de la UE un 32% de estos jóvenes tenían contratos a tiempo parcial, lo que suponía casi el doble de esta misma ratio para los adultos. Si a todo ello unimos la progresiva resignación de parte de este colectivo, con el consiguiente incremento de los NEETS

---

\*Doutor em Direito pela Universidad de Bolonia e Mestre pela Universidad de Sevilla, onde atualmente ocupa o cargo de Professor Titular do Departamento de Direito do Trabalho e da Seguridade Social.

*-neither in employment nor in education or training*, nuestros conocidos ni-nis - tendremos un panorama desolador, no sólo para este colectivo, sino también para la entera sociedad.

Y ello no ya sólo desde un punto de vista individual y humano - muchas veces olvidado ante la magnitud y dimensión de estas cifras -, sino incluso desde una perspectiva de simple coste económico para la Unión. Baste recordar como de acuerdo con un reciente informe europeo, las pérdidas generadas por el desempleo juvenil en la Unión podrían elevarse en 153 mil millones de euros, lo que, en una estimación conservadora, supondría, siempre según el mencionado estudio, un 1,2 del PIB europeo (EUROPEAN FOUNDATION FOR THE IMPROVEMENT OF LIVING AND WORKING CONDITIONS, 2012).

Seguramente por todo ello, y por la importancia vital que suponen las transiciones, normalmente desarrolladas en esta edad, entre el sistema educativo inicial y la primera ocupación estable, tanto desde un punto de vista micro - son muchos los estudios que han destacado la importancia de esta primera transición en el desarrollo de la carrera profesional posterior -, como macro - por su fuerte impacto en la división y estratificación social, en la creación de nuevas unidades familiares, en el mantenimiento de los sistemas de protección social etc. -<sup>1</sup>, esta cuestión, como decimos, se ha ido situando en un lugar preeminente dentro de las discusiones sobre políticas de empleo, no sólo en el ámbito internacional, sino, y sobre todo, en el panorama europeo.

Así, por ejemplo, en el ámbito internacional, la OIT, que hasta la década de los setenta había centrado casi exclusivamente su interés en la protección específica de los derechos de estos trabajadores a través, sobre todo, de normas internacionales, comenzó a prestar una mayor atención a las dificultades ligadas a estas transiciones, al desempleo y al subempleo de este colectivo juvenil en el marco, sobre todo, de su estrategia sobre el empleo decente. Así, la Declaración del Milenio del año 2000 ya señalaba la necesidad urgente de abordar estas cuestiones, haciendo un llamamiento para “elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes de todo el mundo la posibilidad real de encontrar un trabajo decente y productivo”.

Pero sin duda, el documento más importante de la década pasada fue la Resolución relativa al empleo de los jóvenes adoptada el 15 de junio de 2005 en la 93ª Reunión de la Conferencia General. En ella, y tras señalar como “no existen soluciones únicas para hacer frente al desafío del empleo de los jóvenes” - algo, sobre lo que veremos, parece existir un cierto consenso doctrinal e institucional - se instaba a “adoptar un enfoque integrado y coherente que combine intervenciones macro y microeconómicas y que esté orientado tanto a la oferta y la demanda de mano

---

<sup>1</sup>Sobre estas cuestiones, por todos, MÜLLER; GANGL, 2003, p. 1 y ss.

de obra como al volumen y la calidad del empleo". De este modo, y para la OIT "el empleo de los jóvenes debería tenerse en cuenta en las políticas sociales, de empleo y económicas mediante una combinación de políticas bien equilibradas [...]" incluidas "políticas comerciales, industriales, de formación y salariales nacionales, favorables, con una participación adecuada de los interlocutores sociales para hacer frente a dicho desafío". Y ello ya que, como en general recuerda, no sólo la OIT, sino también otras instituciones internacionales especialmente preocupadas por esta materia como la OCDE (2000, p. 13), "las perspectivas de empleo para los jóvenes se encuentran inevitablemente relacionadas con la situación general del empleo y los jóvenes pueden ser especialmente vulnerables a las fluctuaciones de la economía". Por todo ello, la OIT instaba ya en 2005 a "adoptar medidas destinadas a superar las desventajas que promuevan al mismo tiempo la igualdad, la inclusión social y una sociedad equitativa" ya que "es fundamental adoptar políticas y programas encaminados a evitar que los ciclos desfavorables se perpetúen de una generación a otra a fin de lograr la inclusión social y un trabajo decente para los jóvenes".

En cualquier caso, unas líneas similares incorporaba la Resolución de 2012 sobre "La crisis del empleo juvenil: un llamado a la acción", cuyas conclusiones complementaban las adoptadas por la Conferencia de 2005<sup>2</sup>. En esta nueva Resolución y en sus conclusiones, tras recordar la necesidad de "tomar en consideración la diversidad de las situaciones nacionales para elaborar un conjunto de políticas multidimensional, coherente y adaptado a cada contexto", se señalaban diversos principios rectores de estas políticas que abordaban desde la inclusión del pleno empleo como objetivo esencial de las políticas macroeconómicas - asegurando la coherencia efectiva entre las políticas económicas, de empleo, de educación y formación, y de protección social - hasta la promoción de la participación de los interlocutores sociales con políticas que alienten a un número mayor de empleadores a invertir y a generar nuevas oportunidades de empleo para los jóvenes y que, además, garanticen sus derechos teniendo en cuenta la dimensión de género. Para ello se instaba a corregir los desajustes entre los puestos de trabajo disponibles y las competencias de los jóvenes; a alentar la iniciativa empresarial juvenil con el fin de impulsar el crecimiento de empresas sostenibles, entre ellas las cooperativas y las empresas sociales; a crear alianzas de colaboración innovadoras con múltiples actores, aprovechando las amplias posibilidades para el intercambio de experiencias y llevando a cabo un seguimiento, una evaluación y una presentación de informes eficaces de las políticas y los programas. Finalmente el documento

---

<sup>2</sup>Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, convocada en Ginebra en su 101ª reunión, 2012. Elaborada sobre la base del Informe V, La crisis del empleo de los jóvenes: ¡Actuemos ya! Disponible el: <[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_176940.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_176940.pdf)>. En: 1º abr. 2013.

incorporaba un nuevo “camino a seguir” en el que, como resultado lógico de esta perspectiva compleja, se destacaban no sólo las políticas públicas macroeconómicas de crecimiento generadoras de empleo, o las sectoriales e industriales, sino también la necesidad de “asignar la máxima prioridad al empleo juvenil en los marcos nacionales e internacionales”, elaborando, “con la participación de los interlocutores sociales, planes de acción nacionales integrados, con plazos definidos y con objetivos medibles para el empleo decente”. Y todo ello mediante la promoción de un entorno de políticas y reglamentaciones que faciliten la transición al empleo formal y a puestos de trabajo decentes, unida a políticas anticíclicas y medidas para incidir en la demanda, programas públicos de empleo, mecanismos de garantía del empleo, infraestructuras intensivas en empleo, subsidios salariales y de formación, así como otras intervenciones específicas en materia de empleo juvenil, en el marco de programas que “deberían garantizar la igualdad de trato a los trabajadores jóvenes”.

## **2 LOS INSTRUMENTOS DE LA UNIÓN EUROPEA FRENTE AL DESEMPLEO JUVENIL: en especial, la garantía juvenil**

En cualquier caso, aún más importante a los efectos que aquí interesan es, seguramente, la labor desarrollada por las instituciones en el ámbito de la Unión Europea.

### **2.1 La juventud como objeto de progresiva atención por las instituciones de la UE: el Pacto europeo por la Juventud y la Estrategia de la UE para la juventud 2010-2018**

Y ello a pesar de que la preocupación específica de las instituciones de la Unión por este colectivo juvenil es relativamente reciente. De hecho esta preocupación solo aflora con fuerza a partir del año 2001 con la aparición del Libro Blanco sobre la juventud<sup>3</sup> y con la Resolución del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros en el Consejo, de 27 de junio de 2002, relativa al **marco de cooperación europea en el ámbito de la juventud**<sup>4</sup>. Con estos actos no solo se potenció una mejor inclusión de la dimensión de la juventud en la elaboración de las otras políticas europeas, sino que, sobre todo,

---

<sup>3</sup>Un nuevo impulso para la juventud europea de 21 de noviembre de 2001 - COM(2001) 681 final. Véase igualmente la posterior Comunicación de la Comisión al Consejo, de 25 de octubre de 2004, Seguimiento del Libro Blanco “Nuevo impulso para la juventud europea”: balance de las acciones llevadas a cabo en el marco de la cooperación europea en el ámbito de la juventud [COM/2004/0694 final - no publicada en el Diario Oficial].

<sup>4</sup>Diario Oficial C 168 de 13.7.2002. <[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002G0713\(01\):ES:NOT](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002G0713(01):ES:NOT)>.

se estableció novedosamente un marco europeo de cooperación basado en la aplicación del método abierto de coordinación, centrado, al menos en aquel momento, en cuatro temas prioritarios muy alejados de las preocupaciones laborales o de integración en el ámbito laboral de este colectivo: esto es, en la participación, la información, las actividades de voluntariado y una mejor comprensión y conocimiento de este colectivo.

En cambio, solo cuatro años más tarde, el Pacto europeo por la Juventud, aprobado por Consejo Europeo de 2 y 23 de marzo de 2005<sup>5</sup>, focalizó ya su atención, no solo en la educación, la formación y la movilidad, sino, y sobre todo, en el empleo, la integración y promoción social, así como en la conciliación de la vida profesional, personal y familiar. Y todo ello, además, postulando la integración de estas posibles medidas en la Estrategia revisada de Lisboa, la Estrategia europea de empleo, la Estrategia para la inclusión social y el Programa de trabajo "Educación y Formación 2010"<sup>6</sup>. De hecho, y en materia específica de empleo, integración y promoción social, el Pacto ya invitaba a la Unión y a los Estados miembros, en el ámbito de sus respectivas competencias y, en particular, en el marco de la Estrategia europea para el empleo y de la Estrategia para la inclusión social, a que inspirasen su actuación - entre otros objetivos - en garantizar un seguimiento particular de las políticas en favor de la inserción duradera de los jóvenes en el mercado laboral, en el marco del programa de enseñanza mutua sobre el empleo<sup>7</sup>. Y de forma similar la Agenda Social Renovada de julio de 2008 no solo recogió la infancia y la juventud como una de sus áreas de acción prioritarias, sino que además destacó la necesidad de contar con sistemas educativos de calidad, adaptados a las necesidades del mercado laboral y que contribuyesen a la integración de los jóvenes en la sociedad<sup>8</sup>.

En cualquier caso, el último y sin duda el más importante eslabón de esta perspectiva o preocupación multidimensional de la UE

<sup>5</sup><[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/es/ec/84344.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/84344.pdf)>.

<sup>6</sup>Comunicación de la Comisión de 30 de mayo de 2005 relativa a las políticas europeas en el ámbito de la juventud; responder a las expectativas de los jóvenes en Europa - Aplicación del Pacto europeo para la juventud y promoción de la ciudadanía activa [COM (2005) 206 final - no publicada en el Diario Oficial].

<sup>7</sup>De hecho se destacaba igualmente la necesidad de lograr la progresión del empleo juvenil; de dar prioridad, en el marco de la política nacional de inclusión social, a la mejora de la situación de los jóvenes más vulnerables, en particular los afectados por la pobreza, así como a las iniciativas destinadas a impedir el fracaso escolar; a invitar a los patronos y a las empresas a que diesen pruebas de responsabilidad social en el ámbito de la inserción profesional de los jóvenes y a animar a los jóvenes a que desarrollen el espíritu emprendedor y favorecer la aparición de jóvenes empresarios. Y todo ello, se continuaba, desde la perspectiva de mercados de trabajo inclusivos con los solicitantes de empleo y las personas desfavorecidas; de una necesaria mejorara en la adecuación a las necesidades del mercado de trabajo y una adaptación de los sistemas de educación y de formación en respuesta a las nuevas exigencias en materia de competencias.

<sup>8</sup>Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 2 de julio de 2008, "Agenda Social Renovada: oportunidades, acceso y solidaridad en la Europa del siglo xxi" (COM(2008) 412 final - No publicada en el Diario Oficial).

en relación con los jóvenes lo constituye la Estrategia de la UE para la juventud 2010-2018<sup>9</sup>; una Estrategia basada en ciclos trianuales y con dos claros objetivos interrelacionados: por un lado, la creación de más oportunidades y su igualdad en la educación y en el mercado laboral, y por el otro, la promoción de la ciudadanía activa, la inclusión social y la solidaridad.

Esta Estrategia como decimos multidimensional se ramificaba en ocho políticas o “ámbitos de actuación”<sup>10</sup> - una de las cuales era el empleo<sup>11</sup> y el emprendimiento - articuladas a través tanto de iniciativas específicas en el ámbito de la juventud, como en iniciativas de integración; es decir, iniciativas que permitan un planteamiento intersectorial en el que se tomen debidamente en cuenta las cuestiones que afectan a la juventud a la hora de formular, aplicar y evaluar políticas y acciones en otros ámbitos políticos que tengan efectos pertinentes en la vida de los jóvenes; ámbitos como la entonces vigente Estrategia de Lisboa, la Agenda Social Renovada, así como en Estrategias y programas pertinentes de la UE, tales como el nuevo marco estratégico para la cooperación europea en educación y formación, las directrices sobre el empleo, la estrategia de salud y la Agenda para la Cultura.

En cualquier caso, de lo que no cabía duda era de que en el nuevo contexto económico el problema del empleo y su calidad era ya el

---

<sup>9</sup>Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, “Una estrategia de la UE para la juventud: inversión y capacitación Un método abierto de coordinación renovado para abordar los desafíos y las oportunidades de los jóvenes”, Bruselas, 27.4.2009, COM(2009) 200 final; Resolución del Consejo, de 27 de noviembre de 2009, relativa a un marco renovado para la cooperación europea en el ámbito de la juventud (2010-2018) (Diario Oficial C 311 de 19.12.2009).

<sup>10</sup>Esto es: educación y formación, inclusión social, salud y bienestar, participación, cultura y creatividad, voluntariado, “Juventud en el Mundo”. Recientemente puede consultarse el Informe conjunto de 2012 del Consejo y de la Comisión sobre la aplicación del marco renovado para la cooperación europea en el ámbito de la juventud (2010-2018) (2012/C 394/03).

<sup>11</sup>En relación con el empleo, la Resolución del Consejo establecía como objetivos y posibles iniciativas aspectos como: aumentar y mejorar las inversiones para lograr competencias adecuadas para los empleos demandados en el mercado laboral que se adapten mejor a corto plazo y teniendo una mejor visión de futuro sobre las cualificaciones que se necesitarán; tomar en consideración la situación específica de los jóvenes al concebir estrategias de flexiseguridad; promover las oportunidades profesionales y ocupacionales transfronterizas para los jóvenes; desarrollar medidas a corto plazo en sus planes de recuperación para estimular la integración de los jóvenes en el mercado laboral, así como las medidas estructurales teniendo en cuenta la juventud; desarrollar la orientación profesional y los servicios de asesoramiento; reducir las barreras a la libre circulación de trabajadores en la UE; promover los períodos de prácticas y de aprendizaje profesional de calidad a fin de facilitar el acceso y la promoción en el mercado laboral; mejorar los servicios de guardería infantil y fomentar el reparto de responsabilidades en la pareja para facilitar la conciliación de la vida profesional y personal para los jóvenes de ambos sexos; respaldar el espíritu empresarial de los jóvenes en particular a través de la educación sobre la capacidad empresarial, impulsar fondos para la creación de empresas y programas de tutoría y fomentar el reconocimiento de las empresas jóvenes; respaldar el desarrollo de las redes y estructuras europeas que fomenten el espíritu empresarial de los jóvenes; fomentar el espíritu empresarial en el ámbito del desarrollo sostenible.

tema prioritario en relación con los jóvenes. Y buena prueba de ello es que la misma Resolución del Consejo de 27 de noviembre de 2009 establecía como “prioridad temática general” para la cooperación europea en el ámbito de la juventud durante el primer periodo de dieciocho meses “el empleo juvenil”.

## **2.2 La progresiva atención hacia los jóvenes y su situación en el mercado de trabajo:** de la estrategia Europa 2020 al paquete de medidas de diciembre de 2012

En este contexto, no debe extrañarnos que, lógicamente, las actuaciones transversales de la Unión en materia económica y de empleo prestaran una atención cada vez mayor a la situación de los jóvenes europeos. Y entre ellas - y por limitarnos a instrumentos o políticas vigentes - destaca sin duda la Estrategia Europa 2020, destinada, como es bien conocido, a lograr un crecimiento inteligente, sostenible e integrador<sup>12</sup>.

En esta Estrategia es posible encontrar referencias expresas o implícitas a este colectivo, no ya solo en los objetivos generales, sino también en las directrices u orientaciones de empleo o incluso entre sus iniciativas emblemáticas. Así, entre los objetivos se señalaba - continuándose la conexión antes identificada entre formación y empleo - el de mantener la tasa de abandono escolar por debajo del 10% y lograr que al menos un 40% de las personas de edades comprendidas entre 30 y 34 años completasen la educación superior. Por su parte, entre las Orientaciones para el Empleo aplicables desde 2010<sup>13</sup> por su continua renovación, la Séptima, al hacer referencia al objetivo de una tasa de ocupación del 75%, hacía especial referencia a la necesidad de prestar una especial atención a lograr el incremento de la participación y de la tasa de empleo de los jóvenes, así como su acceso a los servicios y políticas de empleo. Por su parte la Orientación 8 - centrada en la consecución de una población activa cualificada que respondiese a las necesidades del mercado laboral, promoviendo la calidad del trabajo y el aprendizaje permanente- destacaba igualmente la necesidad de prestar una especial atención a los jóvenes NEET para que pudieran encontrar un primer trabajo, adquiriesen experiencia laboral, o tuviesen posibilidades de continuar su educación y su formación entre otras cosas, a través de puestos de formación en

---

<sup>12</sup>Comunicación de la Comisión, de 3 de marzo de 2010, denominada “Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”, COM (2010) 2020 final - no publicada en el Diario Oficial. Como se recordará uno de cuyos objetivos principales de esta estrategia se centra en reducir el abandono escolar y lograr que aumente el número de personas que finalizan la enseñanza superior. Hay otros dos objetivos principales que también tienen una clara dimensión juvenil: reducir el riesgo de caer en la pobreza e incrementar el porcentaje de la población empleada.

<sup>13</sup>Decisión 2010/707/CE del Consejo, de 21 de octubre de 2010, relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros (Diario Oficial L de 24.11.2010).

prácticas<sup>14</sup>. Y, finalmente, la Orientación 9, destinada expresamente a mejorar los resultados de los sistemas educativos y de formación en todos los niveles, pero en especial, la participación en la enseñanza superior, incorporaba nuevamente el objetivo general antes señalado de reducir el abandono prematuro al 10% y alcanzar el 40% de titulados superiores entre 30-34 resaltando la necesidad de prevenir el abandono escolar. Ya por último, y entre las iniciativas emblemáticas propias de esta Estrategia no debe olvidarse la presencia de la Agenda de nuevas cualificaciones y empleos: una contribución europea hacia el pleno empleo<sup>15</sup> y, sobre todo de la denominada Juventud en movimiento<sup>16</sup>, destinada a promover la educación y empleabilidad de los jóvenes, así como a reducir la tasa de desempleo y en cuyo seno la Comisión ya elaboró a finales de 2011 una Iniciativa de Oportunidades para la Juventud<sup>17</sup> como conjunto de medidas para los años 2012-2013 destinadas a reducir el desempleo juvenil, en particular de los *early leavers* mediante su reintegración en los estudios, y a ayudar a los “titulados universitarios” a conseguir una primera experiencia laboral.

En cualquier caso, la cada vez más preocupante situación de este colectivo motivó, no ya solo una especial atención sobre este tema en el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2012<sup>18</sup>, o en las conclusiones del Consejo “Fomentar el empleo de los jóvenes para lograr los objetivos de Europa 2020” de 17 de junio 2011<sup>19</sup>, sino que provocó finalmente la adopción el 5 de diciembre de 2012, de un paquete de medidas sobre empleo juvenil, que ponía en marcha, en primer lugar, la segunda fase de la consulta a los interlocutores sociales sobre un marco de calidad para los periodos de prácticas, anunciaba, igualmente, una

---

<sup>14</sup>“A fin de ayudar a los jóvenes, especialmente a los que no tienen trabajo y no siguen ningún tipo de formación, los Estados miembros, en cooperación con los interlocutores sociales, deberán establecer sistemas para que estos puedan encontrar un primer trabajo, adquieran experiencia laboral, o tengan posibilidades de continuar su educación y su formación a través de puestos de formación en prácticas, entre otras cosas, e intervenir rápidamente ante la aparición del desempleo juvenil”.

<sup>15</sup>Véase la Comunicación de la Comisión, de 23 de noviembre de 2010, “Agenda de nuevas cualificaciones y empleos: una contribución europea hacia el pleno empleo” (COM(2010)0682).

<sup>16</sup>Vid. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 15 de septiembre de 2010 - Juventud en Movimiento - Una iniciativa destinada a impulsar el potencial de los jóvenes para lograr un crecimiento inteligente, sostenible e integrador en la Unión Europea (COM(2010) 477 final - no publicada en el Diario Oficial). Véase igualmente las Conclusiones del Consejo, del 19 de noviembre de 2010, sobre la iniciativa Juventud en movimiento - un enfoque integrado como respuesta a los desafíos con los que se enfrentan los jóvenes (Diario Oficial C 326 de 3.12.2010).

<sup>17</sup>Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones, “Iniciativa de Oportunidades para la Juventud”, Bruselas, 20.12.2011, COM(2011) 933 final.

<sup>18</sup>Comunicación de la Comisión “Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2012”, Bruselas, 23.11.2011. COM(2011) 815 final, vol. 1/5.

<sup>19</sup><<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=ES&f=ST%2011282%202011%20INIT>>.

Alianza Europea para la Formación de Aprendices<sup>20</sup> y, sobre todo, incluía una propuesta de Recomendación del Consejo relativa al establecimiento de una Garantía Juvenil<sup>21</sup>.

Sin poder detenernos en el análisis de la preocupación que mostraron y aún muestran sobre este mismo tema otras instituciones como el Consejo<sup>22</sup> o el Parlamento<sup>23</sup> baste señalar, en primer lugar, que Alianza Europea para la Formación de Aprendices fue puesta en marcha el 2 de julio de 2013<sup>24</sup>, respaldada por una novedosa declaración conjunta firmada por la Comisión Europea, la Presidencia del Consejo de la Unión Europea y las federaciones europeas de sindicatos y de empresarios. En segundo lugar, tampoco debe olvidarse como la Recomendación del Consejo 10 de marzo de 2014 estableció un marco de calidad para los períodos de prácticas<sup>25</sup>, aplicable a

[...] los períodos limitados de práctica profesional, remunerados o no, que cuentan con un componente educativo o formativo, emprendidos con objeto de adquirir experiencia práctica y profesional con vistas a mejorar su capacidad de inserción laboral y facilitar la transición hacia un empleo normal.<sup>26</sup>

En esta misma Recomendación se instaba la celebración por escrito de dichos convenios, incluyendo, entre otros aspectos, los objetivos didácticos, las condiciones laborales - en especial su carácter remunerado o no - así como su duración - que en principio no debiera superar los seis meses -, teniendo en cuenta que las tareas asignadas deberían permitir adquirir aquellos conocimientos, que debía estimularse la asignación de un supervisor y que deberían especificarse las circunstancias y condiciones de prórroga o renovación. Finalmente también se aconsejaba fomentar

---

<sup>20</sup>Un seguimiento de estas medidas en la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, “Promover el empleo juvenil” (SWD(2012) 406 final), Bruselas, 5.12.2012 COM(2012) 727 final.

<sup>21</sup>Propuesta de Recomendación del Consejo sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil/\*COM/2012/0729 final - 2012/0351 (NLE)\*./

<sup>22</sup>Por ejemplo, Conclusiones del Consejo Europeo EUCO 76/12, de 29 de junio de 2012, y EUCO 156/12, de 19 de octubre de 2012.

<sup>23</sup>Véase, por ejemplo, Resolución del Parlamento Europeo sobre la Iniciativa de Oportunidades para la Juventud (2012/2617(RSP)), de 24 de mayo de 2012.

<sup>24</sup>Véanse también las Conclusiones del Consejo Europeo de los días 7 y 8 de febrero de 2013, disponible en: <[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/135344.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/135344.pdf)>.

<sup>25</sup>DOUE C 88/01, de 27.3.2014.

<sup>26</sup>La Recomendación no incluye la experiencia laboral que forma parte de planes de estudios de la educación formal o de la educación y formación profesionales. No se incluyen tampoco en la mencionada Recomendación los períodos de prácticas cuyo contenido está regulado por la legislación nacional y cuya realización constituye un requisito obligatorio para acceder a una profesión determinada.

el reconocimiento y convalidación del conocimiento, cualificaciones y competencias adquiridas, así como a potenciar los requisitos de transparencia fundamentalmente en la publicidad de las mismas.

Y finalmente, y en tercer lugar, tampoco debe olvidarse como los principales interlocutores social firmaron expresamente el 11 de junio 2013 un Marco de acción para el empleo de los jóvenes que señalaba como prioridades el conocimiento, la transición entre la educación y el trabajo, el empleo y la empresa<sup>27</sup>.

### 2.3 La garantía juvenil (I): antecedentes europeos y de Estados Miembros

En cualquier caso, lo que era evidente es que el núcleo de todo este paquete de medidas se centraba en la ya denominada Garantía Juvenil, sobre la que el Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores de 28 de febrero de 2013 alcanzó ya un primer acuerdo político y para la que el Consejo Europeo de 7 y 8 de febrero de 2013 a través de la Iniciativa sobre Empleo Juvenil estableció una dotación de 6000 millones de euros para el periodo 2014-2020 en el marco de las Conclusiones sobre el marco financiero plurianual<sup>28</sup> teniendo en cuenta, además, el posible uso del Fondo Social Europeo para la implementación de esta medida<sup>29</sup>.

En esencia, y como veremos, esta garantía pretende garantizar que todos los jóvenes menores de 25 años, inscritos o no en los servicios de empleo, reciban una oferta concreta y de buena calidad en un plazo de 4 meses tras el fin de su formación o el inicio de su periodo de desempleo. Pero como rápidamente se recordará, esta idea no era nueva, ni en el parámetro comparado, ni incluso en la propia y breve experiencia europea en políticas de empleo.

Comenzando por esta última, quizás no esté de más recordar como ya las Directrices para las políticas de empleo de los Estados Miembros para 2005 (Decisión 2005/600/CE de 12 de julio de 2005)<sup>30</sup>, establecían expresamente que se ofreciera “a cada desempleado una nueva oportunidad antes de que alcance seis meses de paro en el caso de los jóvenes”. Y como, incluso algo más tarde, las orientaciones políticas de empleo para los años 2008 a 2010, aprobadas por la Decisión 2008/618/CE, de 15 de julio de 2008, redujeron este plazo a no más de cuatro meses para los jóvenes que abandonaron prematuramente los estudios<sup>31</sup>.

<sup>27</sup>Disponible, el 2 de julio de 2014 en: <[http://www.etuc.org/sites/www.etuc.org/files/201306\\_Framework\\_of\\_Actions\\_Youth\\_Employment.pdf](http://www.etuc.org/sites/www.etuc.org/files/201306_Framework_of_Actions_Youth_Employment.pdf)>.

<sup>28</sup>Véase igualmente la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones “Iniciativa sobre Empleo Juvenil”, COM/2013/0144 final.

<sup>29</sup>Sobre el tema y la financiación de la medida, BUSSI, GEYER, 2013, p. 8-9.

<sup>30</sup>DO L 205 de 6.8.2005, p. 21.

<sup>31</sup>DO L 198 de 26.7.2008, p. 47.

De hecho, el establecimiento de una garantía en este sentido ya había sido planteada en numerosas ocasiones por diversas instituciones comunitarias. Así, la Resolución del Parlamento Europeo de 6 de julio de 2010 ya había hecho un llamamiento para el establecimiento de un instrumento de Garantía Juvenil Europea que garantizase, para todos los jóvenes de la Unión, el derecho a recibir una propuesta de trabajo, un período de prácticas, formación adicional o un período combinado de trabajo y formación tras un máximo de cuatro meses de desempleo. Esta misma idea latía ya en la Comunicación de la Comisión “Juventud en Movimiento” de 15 de septiembre de 2010 en la que se animaba - con escaso éxito - a los estados Miembros a que introdujeran garantías juveniles<sup>32</sup>. Y finalmente, el mismo Consejo en su Recomendación de 28 de junio de 2011 relativa a las políticas para reducir el abandono escolar prematuro y en sus Conclusiones de 29 de junio de 2012, instaba a los Estados Miembros a lograr el objetivo de que, “en el plazo de pocos meses tras acabar sus estudios, los jóvenes recibieran una buena oferta de empleo, formación permanente, un período de prácticas o de aprendizaje”. Y de hecho, esta misma petición ya había sido solicitada por la principal organización sindical europea - CES/ETUC - desde 2009 (BUSSI; GEYER, 2013, p. 8).

En el fondo de estas propuestas latía, obviamente, la experiencia previa de varios de los países de la Unión, especialmente los países nórdicos. Y de hecho, seguramente los primeros ejemplos de este tipo de medidas seguramente se encuentran en la regulación sueca de 1984, en la noruega de 1993 o en la danesa y finesa de 1996 (BUSSI; GEYER, 2013, p. 7; EUROFOUND, 2012, p. 1), teniendo en cuenta, claro está, que como casi todas las medidas de políticas activas, las mismas se han encontrado sometidas a constantes modificaciones como ha ocurrido, señaladamente, en los casos de Suecia o Finlandia (EUROFOUND, 2012, p. 1).

En general, el primer y seguramente el principal rasgo que subyace en este tipo de medidas o programas ha sido el hecho de que, teóricamente al menos, nos encontraríamos ante lo que la doctrina anglosajona suele englobar como *entitlement*; esto es, un auténtico derecho subjetivo<sup>33</sup> - de ahí el término garantía - a una determinada prestación de activación por parte del Servicio Público de Empleo o, en menor medida, de otro sujeto público, aunque no es infrecuente una cierta participación de sujetos privados u organizaciones del tercer sector en paternariados (BUSSI; GEYER, 2013, p. 7). Se trataría, por tanto, y al menos inicialmente, de una obligación perfecta que permitiría reclamar su cumplimiento por

<sup>32</sup>Reiterada en la Comunicación de 28 de noviembre de 2012 relativa al Estudio Prospectivo Anual Crecimiento 2013.

<sup>33</sup>En este sentido, limitando por tanto los países donde realmente existiría esta garantía a Austria, Suecia, Holanda y Finlandia, BESAMUSCA, STANESCU, VAUHKONEN, [201-], p. 10 ya que “the provision of that right is the most important element distinguishing the guarantees from all other policies”.

el interesado. Cuestión distinta, obviamente, es que, en primer lugar, en ocasiones, y dentro de las ya habituales políticas de activación, algunas de estas medidas se establezcan no ya solo como un derecho, sino también como una obligación para el demandante de empleo que disfruta de algún tipo de ayuda o beneficio económico por su situación. Y, en segundo lugar, que aunque esta es al menos la teoría, no todos los programas que en ocasiones se pretenden como inspiradores o plasmación de esta garantía establecieron un auténtico derecho subjetivo, siendo en muchos de estos casos más un compromiso u objetivo político que una auténtico y pleno reconocimiento de un posición activa a disposición de este concreto grupo de administrados<sup>34</sup>.

El segundo rasgo distintivo de estas medidas era y es, obviamente, el hecho de que presentan como destinatarios típicos al grupo de personas jóvenes, siendo por tanto el criterio fundamental el haber superado o no una determinada edad. Lo que ocurre es que también aquí el carácter anfibológico de este término, y sus fronteras de “geometría variable” hacen que la diversidad sea ciertamente amplia aunque, eso sí, en general, el rango de edades abarca desde los 15 a los 19<sup>35</sup>, 24<sup>36</sup> o 25 años<sup>37</sup>, llegando incluso a los 29 años (OIT, 2013b, p. 2)<sup>38</sup>.

En cualquier caso, resulta evidente que junto a este criterio de la edad en estos países suelen incorporarse o utilizarse normalmente otros criterios delimitadores como puede ser la duración previa del desempleo o la cualificación de la que disponga o sobre todo no disponga el joven<sup>39</sup>. Así, y por lo que se refiere a lo primero, esta duración puede variar entre uno y seis meses, si bien, este criterio puede igualmente diferir incluso dentro del mismo Estado en función de la edad del joven, siendo normalmente más breve mientras menor edad se ostenta<sup>40</sup>. Y del mismo modo, no solo el grupo al que va destinado la medida, sino incluso el tipo de medidas

<sup>34</sup>Véase, con varios ejemplos, OIT, 2013b, p. 1.

<sup>35</sup>Este era el caso inicial de Noruega en el que esta medida estaba diseñada para jóvenes menores de 20 años que no tuvieran ni un empleo ni desarrollaran una actividad educativa. No obstante, desde 2009 se introdujo una iniciativa destinada a los jóvenes entre 20 y 24 años que hubieran estado desempleados durante al menos seis meses consecutivos. Sobre el tema puede consultarse, SCHULTZ INFORMATION, 2011, p. 33.

<sup>36</sup>Para el caso de Finlandia y Suecia véase EUROFOUND, 2012, p. 2; BESAMUSCA, STĂNESCU, VAUHKONEN, [201-], p 10-11, a quienes se reenvía (p. 12) igualmente en relación con la Ausbildungsgarantie en Austria. En relación con la regulación sueca de 2007, SCHULTZ INFORMATION, 2011, p. 52.

<sup>37</sup>Sería el caso de Holanda según BESAMUSCA, STĂNESCU, VAUHKONEN, [201-], p. 11.

<sup>38</sup>Sobre el caso de Finlandia y su reciente ampliación a jóvenes graduados por debajo de los treinta véase BESAMUSCA, STĂNESCU, VAUHKONEN, [201-], p. 11.

<sup>39</sup>Nuevamente algunos ejemplos en OIT, 2013b, p. 2. Por poner un ejemplo y en relación con la situación originaria en Noruega véase SCHULTZ INFORMATION, 2011, p. 33.

<sup>40</sup>Véase nuevamente OIT, 2013b, p. 2, quienes ponen como ejemplo el caso danés en el que para las personas entre 18 o 19 años esta garantía se activaría dentro del primer mes de registro en el servicio público de empleo, mientras que en el resto de los jóvenes más maduros dicho periodo ascendería a los tres meses. Por mencionar otro ejemplo véase, en relación con la situación sueca - tres meses - SCHULTZ INFORMATION, 2011, p. 52.

puede variar, como parece igualmente lógico, en función, como decimos, del nivel de cualificación alcanzado por el beneficiario.

Finalmente, y ya para terminar el análisis de este primer rasgo, tampoco está de más recordar como en aquellos países donde realmente nos encontramos ante una garantía, esto es, ante un auténtico derecho subjetivo, estas medidas suelen focalizarse en colectivos de jóvenes bastante reducidos, caracterizados normalmente por su escasa cualificación o su temprano abandono escolar<sup>41</sup>.

En tercer lugar, y en cuanto al tipo de medidas que se garantizan, estas, lógicamente, pueden variar entre los países - algunos autores hablan gráficamente de una auténtica *tool-box* (BUSSI; GEYER, 2013, p. 10) -, aunque en general pueden encuadrarse en tres grandes categorías: medidas educativas y de formación, que incluirían desde educación general, a formación profesional o formación para el mercado de trabajo; medidas de colocación o servicios de empleo, incluyendo programas o subsidios de empleo o asistencia en la búsqueda del mismo; y, en tercer lugar, otras medidas activas incluyendo empleo público, servicios comunitarios, programas de emprendimiento, etc. (OIT, 2013b, p. 2). La tipología de estas medidas varía enormemente en función del país, siendo más amplias en unos y más restringida en otros. Y todo ello sin olvidar que en algunos casos, como ocurre por ejemplo en Austria, esta garantía se centra básicamente en la formación - *Ausbildungsgarantie* -, sin que, además, tampoco resulte extraño que el tipo de medidas y, sobre todo, la importancia atribuida a la formación, varíe en función de la edad y el nivel formativo o cualificaciones alcanzado, como ocurre, por ejemplo, en Dinamarca (BUSSI; GEYER, 2013, p. 26 e OIT, 2013b, p. 2).

De hecho esta diversidad, y la importancia mayor o menor dada a la formación, especialmente en alternancia (aprendizaje) es la que ha permitido incluso a algunos autores señalar la presencia de dos modelos de garantía juvenil: un modelo nórdico más dirigido hacia el empleo y un modelo renano más centrado en la formación y el aprendizaje (BESAMUSCA; STĂNESCU; VAUHKONEN, [201-], p. 10 y ss.). Y todo ello sin olvidar como este tipo de medidas vienen precedidas - ejemplos claros serían Finlandia y Suecia - de una atención y un plan personalizado, que permiten el ajuste de tales actuaciones a las necesidades singulares de cada sujeto (EUROFOND, 2012, p. 1-2).

El cuarto elemento, y sin duda uno de los más distintivos de este tipo de programas, es el hecho de exigir una reacción ciertamente rápida por los poderes públicos. La actuación, básicamente de los

---

<sup>41</sup>BESAMUSCA, STĂNESCU, VAUHKONEN, [201-], p. 10: “They all zoom in on a relatively small group of lowly educated young people, not uncommonly being school drop out”. En relación con el caso holandés véase igualmente p. 11. En relación con la primera regulación en Noruega y la situación en Suecia puede consultarse SCHULTZ INFORMATION, 2011, p. 33 y p. 52.

servicios públicos, no solo tiene que producirse, sino que además, debe iniciarse o ponerse en marcha en un lapso de tiempo relativamente corto, normalmente de tres o cuatro meses<sup>42</sup>.

En cambio, en cuanto a la duración de la intervención y a su forma de gestión - básicamente, el sujeto público responsable - no existe, nuevamente, un patrón único en los distintos países europeos, aunque ciertamente parece estar bastante extendida - lo que resulta lógico dado el modelo nórdico de prestación de servicios de empleo y asistencia social - su gestión a través de las oficinas de empleo locales<sup>43</sup>. En cualquier caso, y como decimos lo cierto es que la duración de las medidas es bastante variable abarcando desde los seis a quince meses<sup>44</sup> o incluso más en función del tipo de medidas y de la posible prórroga o renovación si persistiera la situación de desempleo o inactividad. Por poner algunos ejemplos baste recordar como en el caso de Suecia la duración máxima de la participación en este programa parece estar restringida a quince meses (OIT, 2013b, p. 3), mientras que en Dinamarca dicho periodo se extiende solo a seis meses (OIT, 2013b, p. 3). En Polonia los cursos de formación puede durar hasta doce meses (OIT, 2013b, p. 3), los mismos que en Finlandia<sup>45</sup>. E igualmente muy diversa es la existencia o no y la cuantía de algún tipo de compensación durante la realización del programa<sup>46</sup>.

## **2.4 La garantía juvenil (II): la Recomendación del Consejo de 22 de abril de 2013**

Es este, en definitiva, el contexto en el que el 28 de febrero de 2013 el Consejo de Ministros de Empleo, Asuntos Sociales y Consumo acordó el establecimiento de la Garantía Juvenil, adoptada finalmente de manera formal mediante acuerdo del Consejo el 22 de abril de 2013 por el que se aprobaba la Recomendación sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil<sup>47</sup>.

### **2.4.1 Aspectos formales**

Pues bien, lo primero que sin duda llama la atención es que nos encontramos ante un Instrumento no vinculante - art. 288 TFUE -

---

<sup>42</sup>Sobre los ejemplos fines y sueco puede consultarse EUROFOUND, 2012, p. 2. En un sentido similar BESAMUSCA, STANESCU, VAUHKONEN, [201-], p. 10-11, quienes también recuerdan los tres meses de los que disponen los municipios holandeses. En relación con la situación en Noruega, SCHULTZ, 2011, p. 33.

<sup>43</sup>Nuevamente OIT, 2013b, p. 2.

<sup>44</sup>En el caso sueco destaca SCHULTZ, 2011, p. 52, que un individuo puede participar en la garantía juvenil hasta quince meses.

<sup>45</sup>En este sentido, OIT, 2013b, p. 3.

<sup>46</sup>Ampliamente, OIT, 2013b, p. 3.

<sup>47</sup>Sobre esta tema puede consultarse el excelente trabajo de MORALES ORTEGA, 2013 p. 65 y ss.

utilizado habitualmente por las instituciones comunitarias cuando lo que se pretende es realizar una mera invitación -destinada obviamente a que los Estados Miembros - para que adopten una regla de conducta. Se trata, por tanto, de un instrumento que, eso sí, desarrolla un importante papel de fuente indirecta de acercamiento de las legislaciones nacionales, pero cuya utilización en la fijación de una teórica "garantía" resulta cuanto menos llamativo ya que no impone a los Estados Miembros ninguna obligación, pudiendo los mismos rechazar su aplicación, como por cierto ya ha remarcado algún Estado en el momento de redactar estas líneas.

Esmás, debe incluso destacarse como la misma Recomendación huye expresamente de señalar una fecha concreta en la que la mencionada Garantía debiera estar instaurada en todos los Estados Miembros. En realidad, su punto 27 se limita a recomendar que estos sistemas se "apliquen lo antes posible". Y todo ello tras señalar, además, que "para los Estados miembros que experimenten un mayor grado de dificultades presupuestarias y mayores índices de 'ni-nis' o de paro juvenil, se podría considerar la aplicación gradual". Esta aplicación gradual precisamente en aquellos países que presentan mayores índices de desempleo juvenil o de inactividad podría parecer cuanto menos sorprendente. Pero en realidad, no lo es tanto en la medida en la que, en primer lugar, refleja de nuevo el tradicional condicionamiento que durante estos últimos años han venido sufriendo las medidas de crecimiento y creación de empleo frente al "mantra" de la contención del déficit público y, sobre todo, en la medida en la que refleja, si tan siquiera inconscientemente, que los fondos europeos previstos para la misma no son ni mucho menos suficientes para cubrir el coste real de una rápida y total introducción de una garantía juvenil real para todo este colectivo<sup>48</sup>.

Finalmente, y en tercer lugar, resulta igualmente llamativo cómo, teniendo precedentes tan cercanos como los antes señalados en las orientaciones y directrices para el empleo, el Consejo haya optado por un instrumento independiente de los mismos. Seguramente han sido razones de premura o, sobre todo, su deseo de destacar la importancia y

---

<sup>48</sup>De forma más clara el considerando 22 señala expresamente como "Los sistemas de Garantía Juvenil deben tener en cuenta la diversidad de los Estados miembros y sus diferentes puntos de partida en cuanto a niveles de desempleo juvenil, situación institucional y capacidad de los diversos agentes del mercado de trabajo. También deben tener presentes las distintas situaciones en relación con los presupuestos públicos y con las restricciones financieras en cuanto a asignación de recursos. En el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2013, la Comisión señala que, cuando sea posible, deben priorizarse y reforzarse las inversiones en educación, velando por la eficiencia de tales inversiones. También conviene prestar una atención particular al mantenimiento o aumento de la cobertura y la eficacia de los servicios de empleo y las políticas activas del mercado de trabajo, como son la formación para las personas sin empleo y los sistemas de Garantía Juvenil. El establecimiento de estos sistemas tiene un sentido a largo plazo, pero también hace falta una respuesta a corto plazo para contrarrestar los efectos dramáticos de la crisis económica en el mercado de trabajo".

la autonomía de la medida la que han llevado, al menos a nuestro juicio, a su aprobación autónoma; una autonomía que, no obstante, tampoco oculta su estrecha relación tanto con la Estrategia Europa 2020 - de hecho, el considerando sexto de la Recomendación considera a la Garantía un instrumento para alcanzar los fines antes señalados - como con la Estrategia Europea de Empleo, - al recomendarse, por ejemplo, respecto de esta última que se “utilice el Programa de Aprendizaje Mutuo de la Estrategia Europea de Empleo para animar a los Estados miembros a compartir experiencias e intercambiar buenas experiencias”.

#### 2.4.2 El contenido nuclear de la garantía y su naturaleza

En cualquier caso, y por lo que se refiere al núcleo de la Garantía, esta consistiría - en la versión española de la Recomendación -, en que los Estados Miembros “velen por que todos los jóvenes menores de 25 años reciban una buena oferta de empleo, educación continua, formación de aprendiz o período de prácticas en un plazo de cuatro meses tras quedar desempleados o acabar la educación formal”.

Lo primero que seguramente llama la atención es la utilización - recordamos, en la versión española - de un término como “velar” que, desde luego, no parece lo suficientemente expresivo de un sistema de auténtica garantía, al menos tal como fue definido en los países nórdicos que sirvieron de inspiración a la medida. En su percepción más generalizada “velar” parece hacer referencia más a un objetivo, a un compromiso político o a un deseo y no, al menos en apariencia, a un instrumento que garantice o asegure que todos los jóvenes menores de 25 años tengan un derecho subjetivo pleno a recibir en el plazo de cuatro meses algunas de las actuaciones antes señaladas.

Con todo, no creemos que deba darse mayor importancia a la elección de este término, seguramente ligado a la redacción francesa y al término “veiller”. Y ello ya que, si se analizan otras versiones de esta misma Recomendación lo cierto es que los términos utilizados, por ejemplo, en las lenguas inglesa - ensure, italiana - garantire, portuguesa - garantam, o alemana - sicherzustellen - parece asegurar que lo que se recomienda - eso sí, solo se recomienda - a los Estados Miembros no es, como podría parecer en un principio, la simple fijación de un mero objeto o un desiderátum, de un principio rector o de una dúctil orientación: lo que el Consejo recomienda es, al menos a nuestro juicio, que los Estados instituyan un sistema que garantice al joven administrado el disfrute de alguna de estas medidas. Cuestión distinta es que la Recomendación, como instrumento no vinculante, no fuerce ni pueda forzar a los Estados Miembros a fijarla. Y que, por tanto, tampoco pueda prever las posibles consecuencias que en el plano interno pudieran derivarse - o no - por el incumplimiento de tal obligación.

Lo que en cambio, sí llama la atención son las claras referencias que es posible encontrar a lo largo de toda la Recomendación a lo que la misma denomina como “principio de obligatoriedad mutua” (puntos 1 y 10) lo que supone, como lógico corolario de las políticas de activación y *work first*, que el disfrute de esta garantía supondrá también la aceptación de una serie de obligaciones por parte del joven demandante de empleo.

#### 2.4.3 Los titulares de la garantía

Por lo que se refiere, en segundo lugar, a los titulares de este derecho/garantía, la Recomendación parece referirse genérica e indiscriminadamente a todos los menores de 25 años, sin fijar, por tanto, expresamente, ni una edad mínima, ni incorporar, al menos en principio, otros posibles requisitos o criterios de selección, señaladamente un periodo previo de desempleo, más allá, obviamente, de que estos jóvenes de hasta 24 años deben estar desempleados o haber acabado la educación formal.

En este sentido, y como decimos, llama la especialmente la atención que no se establezca ninguna duración previa de desempleo - en especial, si recordamos las experiencias nórdicas antes señaladas - o incluso que como se deduce del segundo párrafo de este mismo punto, ni tan siquiera resulte imprescindible la previa inscripción del joven como demandante en la correspondiente oficina de empleo -lo que, por otra parte, resulta absolutamente comprensible en el caso de los ninis. Dada la diversidad de situaciones nacionales, la Recomendación ha optado seguramente por una definición ciertamente amplia del colectivo de jóvenes que debieran ser favorecidos por la medida, lo que, no obstante, debe ser matizado desde una triple perspectiva.

En primer lugar, recordando, por un lado, como el mismo instrumento comunitario reconoce en su considerando n. 20 que esta Garantía “debe ajustarse... a las circunstancias nacionales, regionales y locales”; y, del otro que, como ya hemos señalado, el punto 27 de la misma Recomendación permite de forma expresa la posibilidad de una aplicación gradual en países como España con problemas presupuestarios y con altos índices de desempleo juvenil, lo que seguramente llevará a que en estos países el colectivo destinatario de esta garantía pudiera ser más reducido, centrado en los colectivos más problemáticos. Pero no adelantemos acontecimientos.

En segundo lugar, esta definición general por parte de la Recomendación debe ser también matizada destacando que, como es obvio, la fijación de una edad máxima de 24 años no impone ni limita la posibilidad de realizar una delimitación nacional o incluso regional más amplia. Nos encontramos, no debe olvidarse, ante una Recomendación, nuevamente de mínimos y adaptable en función de las circunstancias del

territorio. De ahí que, evidentemente, nada impide que aquellos países que más hayan avanzado en estos aspectos - o que mayor capacidad presupuestaria ostenten - extiendan o amplíen la edad del colectivo que pudiera disfrutar de estas u otras medidas semejantes

Finalmente, tampoco debe olvidarse como más allá de la delimitación de esta garantía general para todos los menores de 24 años desempleados, el texto de la Recomendación sí presta especial atención y realiza sugerencias ciertamente específicas para determinados colectivos de jóvenes. Pero lo hace, si se nos permite el matiz, para relacionar a estos colectivos específicos con cuestiones o recomendaciones concretas. Así ocurre, por mencionar algunos ejemplos, cuando, al recordar la necesidad de una intervención y activación temprana destaca la necesidad de que en esta Garantía, como sistema complejo, se “diseñen estrategias eficaces para llegar a los jóvenes, incluidas campañas de información y concienciación, con vistas a su captación y registro en los servicios de empleo”. Pues bien, en estos casos, la propia norma recomienda que tales medidas se centren

[...] en los jóvenes vulnerables con múltiples obstáculos (exclusión social, pobreza, discriminación, etc.) y en los “ni-nis”, teniendo en cuenta, continua la Recomendación - sus antecedentes diversos (condicionados, en particular, por la pobreza, la discapacidad, el bajo nivel de estudios o la pertenencia a una minoría étnica o a la población inmigrante.

Y algo similar cabe detectar, por ejemplo, en relación con los jóvenes que abandonen prematuramente los estudios o a los poco cualificados a los que se sitúa en el epicentro del ofrecimiento de programas educativos de segunda oportunidad (punto 11); o en relación con los jóvenes que abandonen los programas de activación y dejen de percibir prestaciones y la correlativa mejora de sus mecanismos de activación (punto 20); o, por señalar dos últimos ejemplos, en relación con la utilización de subvenciones o vías de contratación específicas para los jóvenes “que se encuentran más alejados del mercado laboral” (punto 17), o para indicar, en relación con los jóvenes que deban ser objeto de movilidad, la conveniencia de incorporar instrumentos de apoyo adecuado para adaptarse a su nuevo entorno (punto 18).

#### 2.4.4 El papel de los Estados y el enfoque basado en la asociación

En el lado opuesto, ya hemos señalado que, como no podía ser de otra forma, los destinatarios de esta Recomendación son básicamente los Estados Miembros y en menor medida la Comisión. No obstante, y dejando a un lado la cada vez más frecuente referencia a la aparición de un “punto de contacto único” con la Comisión en esta materia, o de una

autoridad pública también única - que en el caso de los Estados complejos por imperativo constitucional deberán ser “el menor número” posible -, seguramente lo más llamativo de la Recomendación en este punto es su clara apuesta por enfoques basados en la asociación.

Y ello ya que, aunque esta idea no es ciertamente nueva - las referencias a los partenariados en este campo son, como ya hemos visto, bastante frecuentes tanto en los estudios de la OCDE como de la OIT -, llama extraordinariamente la atención el amplio número de organizaciones que, a iniciativa de los Estados o autoridades públicas, deberían ser implicados en este proceso. Así, y sin ánimo de ser exhaustivos, la Recomendación menciona, por señalar algunos, a los proveedores de orientación profesional, a los centros de educación y formación, a los servicios de apoyo a la juventud, a los empleadores y a los sindicatos, a los interlocutores sociales, a los servicios dirigidos a la juventud, a las organizaciones no gubernamentales, a los centros, asociaciones y organizaciones juveniles así como a los servicios privados de empleo, las entidades de apoyo a las empresas y los proveedores de microfinanciación.

Y todo ello, además, en todas y cada una de las fases o ámbitos de la construcción o implementación de este Sistema: esto es, desde su diseño - expresamente se hace referencia en los puntos 6 y 7 a los interlocutores sociales en todos los niveles y a las organizaciones sindicales - hasta su implementación. Y ello ya sea potenciando el acceso a una información y concienciación eficaz - con la colaboración, por ejemplo, de proveedores de orientación, centros de educación y formación o servicios de apoyo a la juventud (puntos 3 y 8); promoviendo sinergias para el establecimiento de sistemas de formación, aprendizaje y prácticas - en este caso con mención a los interlocutores sociales (punto 4)<sup>49</sup>; colaborando en la transmisión de información sobre jóvenes que abandonen el sistema o ninis (punto 10); animando a los centros escolares, de formación profesional y a los servicios de empleo (públicos y, por lo que parece, privados) a promover y proporcionar a los jóvenes una orientación continua sobre emprendimiento (punto 14); poniendo a disposición más servicios de apoyo a la creación de empresas y sensibilizando sobre las posibilidades del empleo por cuenta propia - para lo que se reclama una cooperación más estrecha con las entidades de apoyo a las empresas y los proveedores de microfinanciación (punto 19); con el ofrecimiento de información y planes de actuación a medida - junto con otros socios de apoyo a los jóvenes (punto 10), o, en general facilitando la transición del desempleo, la inactividad o la educación a la vida laboral (punto 5).

La construcción y la aplicación de la Garantía Juvenil aparecen así como una obra colaborativa y global, dirigida por los Estados, pero en

---

<sup>49</sup>Recuérdese como en el considerando 21 se señalaba igualmente que “La coordinación y la asociación eficaces en todos los ámbitos de actuación (empleo, educación, juventud, asuntos sociales etc.) resultan cruciales para fomentar unas oportunidades de empleo y unos períodos de formación de aprendices y de prácticas de calidad”.

las que deben implicarse todas las partes interesadas “a fin de adaptar los servicios a las necesidades de los beneficiarios, y para que actúen como multiplicadores en las actividades de concienciación”. De ahí que, si se nos permite, resulte cuanto menos llamativa la ausencia expresa en este ámbito - salvo error u omisión por mi parte - de una mención expresa a la Responsabilidad Social de las Organizaciones como un potente motor desde el que fomentar actuaciones que, más allá del estricto cumplimiento de la legalidad, supongan una sinergia en la consecución de esta finalidad social.

En cualquier caso, la Recomendación también insiste, en primer lugar, en la necesidad de que, de un lado, se

[...] refuercen las capacidades de todas las partes interesadas, en especial los servicios de empleo pertinentes, que participen en el diseño, la aplicación y la evaluación de los sistemas de Garantía Juvenil, a fin de eliminar todo obstáculo interno y externo relacionado con la política y con la manera en que se desarrollen estos sistemas.

Del mismo modo que, en segundo lugar, resalta la necesidad de una imprescindible colaboración y coordinación entre todos los sujetos implicados, postulándose incluso (punto 9) la posibilidad de establecer “puntos focales” comunes, es decir, organizaciones que aseguren la coordinación entre todas las instituciones y organizaciones afectadas. Cuestión distinta - y en la que obviamente no podemos detenernos aquí - es si todas estas referencias son sólo un intento de potenciar parternariados y de promover la consideración de este objetivo como una finalidad socialmente compartida o detrás del mismo puede encontrarse también el reconocimiento implícito - o incluso un cierto fomento - de la progresiva externalización de servicios de empleo que, en un buen número de países - y entre ellos España - hasta ahora habían desarrollado básica y directamente los servicios públicos de empleo.

2.4.5 El contenido de la Garantía: la intervención temprana y las propuestas en relación con la mejora de aptitudes y el acceso al mercado de trabajo

En cualquier caso, y una vez definidas las partes del sistema, y los aspectos formales de su implementación, podemos pasar ya a analizar el núcleo del contenido de esta garantía que, en principio, podría parecer limitado a que estos jóvenes recibieran “una buena oferta de empleo, educación continua, formación de aprendiz o período de prácticas en un plazo de cuatro meses tras quedar desempleados o acabar la educación formal”.

En este sentido, lo primero que debe destacarse es que la Recomendación parte claramente de intervenciones de activación y orientación tempranas, que permitan - en palabras de la propia Recomendación

[...] ofrecer una orientación personalizada y planes de actuación individuales, incluidos sistemas de apoyo individuales hechos a la medida, basándose en el principio de obligatoriedad mutua en una fase temprana y el seguimiento continuado con vistas a prevenir el abandono y velar por el avance hacia la educación y formación o el empleo.

Implícitamente, por tanto, parece que dicha actuación debiera partir normalmente de un proceso de información y concienciación, con vistas a la captación y registro en los servicios de empleo de estos jóvenes (punto 8) y de un posterior proceso de orientación individualizada y contractualización de los respectivos deberes de las partes con un seguimiento permanente y personalizado. Por tanto, nada nuevo bajo el sol, reiterándose la simple aplicación de instrumentos de gestión - *case management*, acuerdos o contractualización de la prestación de servicios - normalmente generalizados en la moderna gestión de los servicios públicos de empleo.

En cualquier caso, y como decimos, lo lógico es que en este proceso se identifiquen no solo las fortalezas u oportunidades del demandante, sino también sus debilidades y amenazas, frente a las que su utilizarían las restantes medidas previstas en la garantía. Y aunque seguramente pudiera parecer que en este punto la Recomendación nada señala, siendo “neutral” ante los cuatro posibles instrumentos que el Estado o entidad competente pudiera plantear al desempleado, resulta evidente que implícitamente la misma distingue, no ya tanto por edades, como por la situación académica o la cualificación alcanzada por el joven, para inclinarse por una u otra. Y ello ya que basta la lectura del punto 11 de la Recomendación para comprender como, al menos implícitamente, en el caso de los jóvenes que abandonen prematuramente los estudios - los ya mencionados *early leavers* - o los poco cualificados, el Consejo fomenta implícitamente la utilización instrumentos educativos, de formación o programas educativos de segunda oportunidad que respondan a sus necesidades específicas y les permitan conseguir la cualificación que no obtuvieron. Con todo, obsérvese como en relación con los mismos, la Recomendación no concreta, obviamente, ni su contenido ni su duración. Tan sólo señala, en primer lugar, que desde una perspectiva tanto personal como social estos cursos deben ayudar “a remediar los desajustes existentes y a cubrir las necesidades de mano de obra de los servicios”, buscando un

mayor ajuste del contenido de los mismos a las nuevas necesidades del mercado de trabajo (punto 12); del mismo modo que, en segundo lugar, se aconseja potenciar los relativos al emprendimiento (punto 14) y a las TIC (punto 13) garantizando que los planes de estudios y las certificaciones en TIC “sean conformes con las normas e internacionalmente comparables”.

Desde esta misma perspectiva, resulta igualmente llamativo como la Recomendación tampoco especifica ni concreta en qué consistiría esa “buena oferta de empleo”, en especial en relación con su duración, su carácter a tiempo completo o parcial, o con su adecuación al perfil profesional del candidato. Muy al contrario, en relación con “el mercado de trabajo” la Recomendación se limita, como decimos, a reiterar o viejas recetas o no menos viejos instrumentos, sin aportar mayor novedad. Y así, se vuelva a insistir en la reducción - obsérvese, “cuando proceda”, nuevo guiño a la estabilidad presupuestaria y de los sistemas de protección social - de los costes laborales no salariales para aumentar las perspectivas de contratación de los jóvenes; o que se utilicen

[...] subvenciones salariales y a la contratación específicas y bien diseñadas que animen a los empleadores a crear nuevas oportunidades para los jóvenes... en particular para los que se encuentran más alejados del mercado laboral, en consonancia con las normas aplicables sobre ayudas estatales;

O que se promueva la movilidad de la mano de obra, se mejoren los mecanismos de activación o, nuevamente, se fomente el emprendimiento. En definitiva, poco y ya conocido. Y ello ya que al hilo de estos instrumentos de “mejora de aptitudes” o de incorporación al mercado de trabajo, la Recomendación aprovecha, sobre todo en este último caso, para reiterar en muchas ocasiones propuestas generales relativas al funcionamiento del mercado de trabajo si bien focalizadas en este caso en el colectivo juvenil.

Del mismo modo que, obviamente, la mención a las prácticas y a los periodos de aprendizaje ponen en contacto este instrumento con otras actuaciones o líneas de trabajo del paquete de medidas de empleo propuesto por la Comisión en 2012 como son, básicamente, las ya señaladas Alianza Europea para la Formación de Aprendices y, sobre todo, la Recomendación del Consejo relativa al establecimiento de una Garantía Juvenil sobre las que, por tanto, no vamos a insistir.

#### 2.4.6 Otras cuestiones: “evaluación y mejora continua de los sistemas”

Finalmente, y junto a otros temas en los que no podemos detenernos aquí - como son el uso de los Fondos europeos para su puesta en práctica o el papel atribuido a la Comisión en la financiación,

recopilación y difusión de buenas prácticas, seguimiento y concienciación del Sistema -, tan sólo querríamos llamar la atención sobre el relevante papel que la Recomendación da a la evaluación y mejora continua de los sistemas.

Se trata, sin duda, una muestra más de la progresiva importancia que a estos procesos de calidad y evaluación continua se da desde la Unión Europea, en el marco de la progresiva implantación de lo que se ha dado en llamar, no sin ciertas confusiones, *New Public Management*. Se trata, como recuerda la propia Recomendación, de localizar qué funciona, dónde funciona y por qué funciona, garantizando así el uso eficiente de los recursos y unos rendimientos positivos de la inversión en ciclos continuos de calidad que presuponen la fijación de indicadores y procesos de evaluación, aprendizaje mutuo y mejora continua.

### 3 ALGUNAS NOTAS SOBRE LA SITUACIÓN ESPAÑOLA

Una vez cerradas estas líneas fue aprobado el Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, cuyo Título IV establece finalmente el régimen de implantación del Sistema Nacional de Garantía Juvenil y recoge otras medidas para favorecer la ocupación; unas medidas estas que seguramente requieren un brevísimo encuadre histórico que permita comprender el contenido de esta recientísima regulación.

#### 3.1 La situación de partida: la Estrategia Española de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016

Como ya hemos señalado, incluso dentro de Europa, España presenta unos indicadores realmente preocupantes en lo relativo al mercado de trabajo de las personas jóvenes. Como consecuencia básicamente del exponencial crecimiento del desempleo en España a lo largo de estos últimos seis años, la tasa de desempleo juvenil en España, que en 2005 estaba ligeramente por debajo de la media europea, seis años más tarde era superior al doble de la Europea - 27, pasando del 14,22% en 2005 a un 42,73% en el cuarto trimestre de 2012. Este incremento, especialmente preocupante entre las cohortes de menor edad, no solo se justificaba por el efecto especialmente intenso de la crisis en los sectores que habían actuado como puerto de atraque de la juventud durante la última fase expansiva de nuestra economía - como la construcción, la industria manufacturera y el comercio; o por la especial virulencia de la pérdidas de empleo en ciertas ocupaciones en las que también se había focalizado el empleo joven. Seguramente esta especial sinergia de

los jóvenes españoles a esta prolongada fase recesiva en el empleo fue también motivada por la altísima tasa de temporalidad de este colectivo; una tasa de temporalidad que fomentó la focalización en el mismo de la primera fase de destrucción de empleo durante el periodo de 2008 a 2010<sup>50</sup>. Si a todo ello unimos un sistema legal como el español que fija los costes de extinción en función de una antigüedad - normalmente más baja en este colectivo - y que, por tanto, fomenta que el último en entrar sea normalmente el primero en salir, tendremos, en definitiva, las razones de un panorama ciertamente desolador; un panorama en el que, como se ha señalado, el cambio de ciclo económico habría provocado en España un aumento del desempleo juvenil mucho más intenso al registrado en otros países europeos; una evolución caracterizada, además, por un notable descenso de la población activa, sobre todo en comparación con la adulta, quizás ligada al factor resignación y al ya comentado de los NEETs; y una evolución en la que destacaban igualmente una alta tasa de temporalidad que apenas desciende - a diferencia de lo que ocurre con las cohortes de más edad -, una notable presencia de un trabajo a tiempo parcial no deseado y una notable sobrecualificación, justificada, quizás en este colectivo, por la excesiva importancia que en muchos sectores tradicionales se sigue dando a la antigüedad en la promoción profesional y a la ausencia de sectores tecnológicos o innovadores en los que esta promoción es más rápida y fácil<sup>51</sup>.

En cualquier caso, lo que seguramente es más importante, a los efectos que nos ocupan, es que la Recomendación del Consejo de 10 de julio de 2012, sobre el Programa Nacional de Reforma de 2012 de España<sup>52</sup>, señalaba ya expresamente, en su considerando decimoquinto, como “a fin de combatir el alto nivel de desempleo juvenil de España, debe aplicarse sin demora el Plan de acción destinado a los jóvenes, en lo que se incluyen los contratos de aprendizaje y formación”.

Y en este contexto, finalmente, no fue extraño, en definitiva, que con un cierto diálogo previo, aunque eso sí, no fructificado en acuerdo, naciera en febrero de 2013 la Estrategia Española de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016; una Estrategia ciertamente amplia y cuyas primeras medidas de “choque” fueron incorporadas al RDL 4/2013 de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo, cuyo contenido fue básicamente incorporado a la posterior Ley 11/2013 de 26 de julio.

Intentando sistematizar su amplio contenido, articulado en cien medidas, podríamos señalar que esta Estrategia misma presentaba

---

<sup>50</sup>Unas causas similares, por ejemplo, en ROCHA SÁNCHEZ, 2012.

<sup>51</sup>Para un estudio con mayor profundidad de esta situación permítasenos remitirnos a GÓMEZ DOMÍNGUEZ, ÁREVALO QUIJADA, CALVO GALLEGOS, 2013, p. 27 y ss.

<sup>52</sup>Y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de España para 2012-2015 (2012/C 219/24).

una motivación fundamental, reducir la tasa de desempleo juvenil, y cuatro objetivos estratégicos: contribuir a mejorar la empleabilidad, aumentar la calidad y estabilidad del empleo, promover la igualdad de oportunidades y fomentar el espíritu empresarial. Y todo ello mediante diez líneas de actuación que abordaban de forma multidimensional aspectos como la educación, la formación, el fomento del emprendimiento y el autoempleo, la mejora en la gestión de las Administraciones Públicas y de los sistemas de orientación e intermediación, los estímulos a la contratación, el fomento del mismo mediante la flexibilidad, la igualdad de oportunidades y la colaboración público-privada.

Pues bien, dejando a un lado las medidas educativas - en parte ligadas a la reforma articulada a través de la polémica Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa<sup>53</sup>, las primeras quince “medidas de choque” fueron incorporadas, como ya hemos señalado, por el RDL 4/2013 y, posteriormente, por la Ley 11/2013. No es este, evidentemente, el lugar donde intentar desbrozar siquiera mínimamente el contenido de la mencionada Ley. De ahí que de una forma bastante más global nos limitaremos a señalar cómo, en primer lugar - y más allá de la inclusión o no en el mismo de medidas que no habrían sido negociadas previamente con los agentes sociales -, nos encontramos ante una norma focalizada, básica y exclusivamente, en algunos de los elementos institucionales ligados a las transiciones de los jóvenes. Se trata de una norma que, al menos en principio, intentaba reducir o mitigar las barreras que han limitado el emprendimiento, al mismo tiempo que de forma más tradicional promovía igualmente el acceso a la actividad laboral, buscando también la colaboración o alianzas sociales mediante una adhesión y un sello que conectan claramente esta estrategia con el fortalecimiento del partenariado que antes hemos señalado<sup>54</sup>.

En cambio, lo que esta norma no es en absoluto, es un programa más amplio que incorpore un conjunto de políticas multidimensional, coherente y adaptado a cada contexto - en línea con las postuladas por la OIT - y que, sobre todo, apueste por políticas públicas macroeconómicas de crecimiento generadoras de empleo, que unidas a políticas anticíclicas y medidas para incidir en la demanda, permitan la creación de un entorno favorable al empleo y, en especial al empleo juvenil. De ahí que, sin desmerecer las aportaciones, seguramente parciales, pero aportaciones al fin y al cabo, que del mismo cabía extraer, creamos que no nos encontrábamos ante una norma que, por si misma, pudiera llegar a convertirse en la “panacea” capaz de eliminar rápida y

---

<sup>53</sup>Sobre las mismas, ampliamente M.J. Gómez-Torres, R. Ordóñez-Sierra, “Las transiciones de la formación al trabajo de los jóvenes españoles en el marco de las medidas educativas contempladas en la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013/2016”, de próxima publicación en la revista Temas Laborales.

<sup>54</sup>Por todos, FERIA BASÍLIO, 2013b.

significativamente el problema del desempleo juvenil. Como ya hemos señalado anteriormente, existe un amplio consenso internacional y académico en señalar que el nivel de desempleo juvenil viene condicionado fundamentalmente por la situación económica en general y, desde luego, por el nivel de empleo para el conjunto de la población española<sup>55</sup>. Y todas estas cuestiones quedan ciertamente relegadas o incluso olvidadas en una Ley que es, básicamente, una medida personalmente limitada y focalizada en los elementos institucionales directamente relacionados con este colectivo.

Un segundo elemento que seguramente cabe destacar de esta misma norma, como, en general, del conjunto de la entera Estrategia, es el papel prioritario que ambas dan al trabajo autónomo - "emprendimiento" - como instrumento principal - o al menos al mismo nivel que el trabajo asalariado -, para lograr la mejora de la situación social de nuestros jóvenes. Evidentemente, esto no es algo nuevo. La orientación de las políticas de empleo de algunas de las Comunidades Autónomas tradicionalmente gobernadas por el partido hoy en el poder a nivel nacional, así lo hacían prever. Pero de lo que no cabe duda es de que este "vuelco" en la prelación y en la atención prestada por los poderes públicos a los dos grandes tipos de actividades profesionales es ciertamente significativo, no solo en el plano ideológico, sino también como reflejo de una cierta incapacidad por parte de nuestros poderes públicos de incrementar el empleo jurídicamente dependiente. En cualquier caso, lo que también es evidente es de que se trata de una clara reorientación de los instrumentos de nuestra política de empleo, de acuerdo con la cual lo realmente importante no sería ya tanto el número de asalariados, sino la más amplia ocupación, con independencia de su concreta composición; y en la que, por tanto, lo prioritario no sería ya la mera o más simple empleabilidad, sino el más amplio y complejo concepto de ocupabilidad y, dentro de él, especialmente, la formación, la capacitación, el apoderamiento y la incentivación a ese "mantra" que se ha dado en llamar, con no poca confusión económica y jurídica, emprendimiento.

En cualquier caso, lo que sí está claro es que esta nueva prelación se aprecia no sólo en el orden de los términos que denominan a la Estrategia, sino también en la propia ordenación de preceptos dentro de la Ley 11/2013. De hecho, dentro de su Título I, la Ley dedica todo su Capítulo I al "fomento del emprendimiento y el autoempleo", y el

---

<sup>55</sup>Baste recordar a la OCDE, 2000, p. 13, cuando señala cómo: "A well functioning economy is perhaps the most fundamental factor to shape young people's transition from initial education to work. Sound transition outcomes are easier to achieve when national wealth is high and rising, and when overall unemployment is low. Where jobs are plentiful, they are more likely to be shared with the young. If unemployment is falling for adults, it will generally fall for youth as well. Where overall unemployment is low, the need for expenditure upon remedial labour market programmes for youth without work is reduced".

Capítulo II a los incentivos fiscales. En esta línea se incluirían, por ejemplo, medidas como las reducciones de costes iniciales de Seguridad Social, la compatibilización de las prestaciones por desempleo con el trabajo por cuenta propia durante los primeros meses del inicio de la actividad; la apertura, con más posibilidades que en la regulación precedente, de la capitalización de las prestaciones por desempleo de los jóvenes al objeto de autoemplearse - tanto de forma individual como en el acceso a sociedades; el establecimiento de medidas para amortiguar un posible fracaso del emprendimiento al ampliar el período de las situaciones de suspensión y reanudación de las prestaciones por desempleo tras la realización de una actividad por cuenta propia<sup>56</sup>, o, por último, medidas fiscales que redujeran la carga fiscal durante un periodo de tiempo para aquellos contribuyentes que inician una actividad empresarial o se autoemplean<sup>57</sup>.

Seguramente se trata, sobre todo las compiladas en el Capítulo I, de medidas necesarias y en gran parte adecuadas. Pero obsérvese que también son medidas limitadas, sobre todo en un contexto de grave crisis económica y de financiación. Y que, además, eran y son normas que parecen fomentar más un emprendimiento por necesidad que una auténtica cultura del emprendimiento y la innovación, que seguramente requerirá un cambio cultural mucho más lento, pero no por ello, desde luego, menos necesario.

En cambio, bastantes más dudas asaltan al intérprete cuando se trata de valorar en su conjunto las medidas incorporadas en el Capítulo III de la mencionada Ley. Y ello, no ya tanto en cuanto a sus finalidades, en buena parte deducidas de las carencias de nuestro sistema - ayuda al acceso a una primera experiencia profesional, mayor permeabilidad entre los periodos de formación y el primer empleo, fomento de la adquisición de capacidades en idiomas y TIC, acceso a la experiencia de personas de edad avanzada fomentando su contratación, potenciación de la economía social etc. - o incluso de mejor selección de los destinatarios. Las dudas, al menos a nuestro juicio, provienen del tipo de incentivos. Y ello ya que, como se ha señalado oportunamente, no deja de ser llamativo comprobar como unos instrumentos tradicionalmente criticados por la doctrina o incluso por la AEVAL (2009)<sup>58</sup> como las bonificaciones o reducciones de cuotas a la Seguridad Social, y que en julio de 2012 el propio Gobierno situaba entre "aquellos gastos más superfluos o con efectos más débiles sobre los incentivos de los agentes económicos", se convirtiesen en el núcleo de tales incentivos (FERIA BASILIO, 2013a, p. 213 y ss.). A pesar de que, como decimos, es cierto que la norma parece seleccionar mejor sus objetivos o colectivos diana - en los que ahora resulta casi igual de

<sup>56</sup>Un estudio en profundidad de dichas medidas en ÁLVAREZ CORTÉS, 2013, p. 99 y ss., y ÁLVAREZ CORTÉS, RICO BUENO, 2013, p. 131 y ss.

<sup>57</sup>Sobre las mismas véanse FERNÁNDEZ AMOR, 2013, p. 153 y ss.

<sup>58</sup>En una línea similar se movía el trabajo de TOHARIA CORTÉS, 2008.

importante, al menos en ciertas ocasiones, el empleador al que se bonifica que el trabajador contratado -, y que este cambio de criterio quizás esté ligado a la llegada de fondos europeos, no parece tampoco que en estos casos tales incentivos puedan llegar a tener la intensidad suficiente como para evitar que en un buen número de ocasiones estos sigan teniendo - como en su momento fue denunciado - un efecto peso muerto, con escasa capacidad de sustitución o de selección específica entre demandante. Y ello, aún más, cuando, repetimos, pocos meses antes, el mismo Gobierno vino incluso a atacar la certeza jurídica de esta institución, básica en los cálculos de cualquier empresario - DT 6 RDL 20/2012. La única excepción seguramente se situaría en el caso del denominado trabajo a tiempo parcial con vinculación formativa que fomentaba y fomenta la utilización - por cierto cada vez más generalizada en España - del contrato a tiempo parcial para determinados desempleados menores de treinta años - entre otros, sin experiencia profesional, parados de larga duración o sin titulación - cuando se "compatibilice" con una formación acreditable, especialmente in idiomas o TIC de al menos noventa horas de duración anual<sup>59</sup>.

En cualquier caso, esta escasa innovación o, incluso, si se nos permite la expresión, mínima imaginación en el diseño de nuevas medidas o incentivos para el empleo por cuenta ajena, se aprecia igualmente cuando se analizan algunas de las restantes medidas incluidas en este capítulo, en especial, del denominado "primer empleo joven". Como ya señalamos en otro momento, la lectura del art. 12 Ley 11/2013 no puede dejar de producir una enorme sensación de paramnesia y, desde luego, de perplejidad. De paramnesia al descubrir cómo se retoma una técnica ya utilizada, por cierto, con mínimo éxito, en los últimos años de la década de los setenta y primeros de los ochenta. Y perplejidad cuando se observa su pretendida incrustación como un contrato "eventual" más, pero con "causa" "subjetiva". En cualquier caso, de lo que no cabe duda es que con esta institución se busca retomar igualmente la vieja y tradicional institución de la contratación temporal como impropio periodo de prueba, fomentando económicamente su posterior conversión en indefinidos - aunque quizás su escasa duración mínima no favorezca este proceso -, en concurrencia con un contrato de apoyo al emprendedor cuya limitada aceptación implícitamente se asume, y extendiendo, eso sí, los incentivos a las grandes empresas que transformen este tipo de contrataciones.

Por último, y por no prolongar en demasía estas líneas, nos limitaremos a destacar algunas cuestiones. En primer lugar, la ausencia en la Ley 11/2013 de una clara apuesta por otro tipo de políticas activas de empleo, en especial de programas públicos de primera experiencia profesional o de formación. En segundo lugar, el escaso peso otorgado en este proceso, no ya sólo a estas políticas activas novedosas, sino también a

---

<sup>59</sup>Ampliamente sobre la misma GALA DURÁN; VALVERDE ASENCIO, 2013, p. 179 y ss.

los propios servicios públicos de empleo, lo que choca, al menos a nuestro juicio, con el importante papel que a los mismos dan los principales documentos europeos e internacionales de referencia en este campo. Como ya se señaló en su momento<sup>60</sup>, las normas teóricamente destinadas a la mejora de la intermediación, apenas aportaban algo más en esta dirección que las referencias a una base común de ofertas, demandas y oportunidades de formación en línea, por lo demás, con el proceso de centralización al que venimos asistiendo, en algunos casos incluso de forma aún más llamativa. Y en cambio, de forma diametralmente opuesta, hacía lo que sí apuntaba el art. 17 Ley 11/2013 era a un fortalecimiento en el proceso de progresiva privatización de la gestión de las políticas de empleo, concentrando (¿o limitando de facto?) el papel de los servicios públicos en colectivos con especiales dificultades.

Y a este mismo proceso responde seguramente la apertura a los contratos de puesta a disposición - y, por tanto, a las Empresas de Trabajo Temporal (ETT) -, de los contratos de aprendizaje y formación, de primer empleo joven e incluso de prácticas<sup>61</sup>; unas medidas estas sin duda llamativas en la medida en la que abren el contrato de puesta a disposición a necesidades indefinidas de las empresas y que vienen a ejemplificar la progresiva potenciación de estas entidades que, por cierto, también cabe apreciar en el recientísimo RDL 8/2014<sup>62</sup>. Sin poder detenernos aquí, como decimos en su estudio, nos limitaremos a señalar como se trata de una modificación que ciertamente puede mejorar la utilización de estas modalidades, especialmente en el caso de los contratos formativos para microempresarios, a los que se libera ahora de la gestión formativa - uno de los principales lastres de este tipo de contratos -, que es desplazada a entidades "más profesionalizadas" en esta gestión como las ETT, ya no exclusivamente dedicadas a la interposición. Pero más allá de todo esto, tampoco está de más recordar cómo esta posibilidad puede suponer, en primer lugar, una mayor segregación entre actividad laboral y formación teórica, y entre esta y las necesidades específicas de las empresas, rompiendo la lógica de formación en alternancia y aproximando esta modalidad - al menos para la perspectiva empresarial - a un simple contrato temporal, lícito incluso para la cobertura de necesidades indefinidas, sin indemnizaciones a su finalización y que no se incluye a los efectos del art. 15.5 ET.

Si a todo ello unimos la ampliación de posibilidades en la que es posible estipular un contrato en prácticas<sup>63</sup>, podemos llegar

---

<sup>60</sup>Véase con mayor profundidad, RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, 2013, p. 309 y ss.

<sup>61</sup>Véase el posterior art. 3 del Real Decreto-ley 16/2013, de 20 de diciembre, de medidas para favorecer la contratación estable y mejorar la empleabilidad de los trabajadores.

<sup>62</sup>Obsérvese que el art. 116 DRL 8/2014 permite ahora a estas empresas "desarrollar actividades de formación para la cualificación profesional conforme a la normativa específica de aplicación, así como de asesoramiento y consultoría de recursos humanos".

<sup>63</sup>Ampliamente PÉREZ GUERRERO, 2013, p. 351 y ss.

a la conclusión de que en buena medida la Estrategia y, sobre todo la Ley 11/2013 apostaron en este caso por una inserción laboral “a la antigua usanza”, potenciando las vías de contratación temporal. Y ello es especialmente sorprendente si recordamos que, a diferencia de lo que ocurría en los años setenta, este colectivo es ya, en este momento, mayoritariamente temporal. De ahí que en algunas de estas ocasiones, más que ante un auténtico incremento de la contratación y del empleo de este colectivo, a lo que puedan conducir estas medidas sea a la simple sustitución de un tipo de modalidad por otra, incluso aún más precaria, con el consiguiente efecto peso muerto de unas actuaciones que no habrían incentivado el empleo sino, más bien, su precarización.

En cualquier caso, y ya para concluir, cuatro cuestiones que no estaban llamativamente contempladas en esta Ley y que sin embargo, y al menos a nuestro modesto juicio, sí debieran haberlo sido. En primer lugar, y esto es básico, una auténtica prospección de las necesidades futuras del mercado de trabajo español que permitiera dotar de eficiencia, no ya sólo al gasto público en formación, sino también, y sobre todo, a las decisiones formativas de todos los ciudadanos, y en especial de los jóvenes que en muchos casos aún están inmersos en el procesos de formación reglada inicial. Si realmente se quiere mejorar la adecuación entre formación y necesidades del mercado de trabajo, es necesario detectar con la suficiente precocidad las necesidades, no inmediatas, sino a medio y largo plazo del mercado y de las empresas en España, orientando no ya sólo a las entidades formativas, sino también a los propios estudiantes antes incluso de que empiecen a tomar las primeras decisiones en la orientación de su currículo formativo. Ello significa saber hacia dónde quiere orientarse nuestra economía, con la posibilidad, siempre presente, de notables fallos. Pero incluso con estas posibles críticas, es una necesidad absolutamente prioritaria si queremos evitar desfases formativos y de cualificaciones y dotar, como decimos, de eficiencia al gasto público y privado en formación.

En segundo lugar, parece necesario proceder a otorgar un papel más relevante a los servicios públicos de empleo - en línea igualmente con las propuestas de la OIT -, reforzando igualmente las políticas formativas o los programas públicos de iniciación laboral y seleccionando igualmente de forma eficiente los colectivos diana o targets de estas medidas. Pero sobre ello volveremos al analizar el incipiente Sistema Nacional de Garantía Juvenil.

En tercer lugar, consideramos que resultaría igualmente necesario una cierta reordenación y clarificación de los sistemas de inserción laboral y no laboral, contractual y no contractual, de los jóvenes en el sistema productivo, muchos de los cuales apenas son mencionados por la Ley 11/2013. Esta reordenación y clarificación no sólo debería intentar evitar solapamientos y posibles fraudes, sino que, además, podría, en cuarto y último lugar, ser el cauce para articular auténticos instrumentos

eficientes que evitarán el uso fraudulento de mecanismos como becas o estancias; una cuestión esta, la del control del fraude, que presente al menos en el debate durante las reformas de los años 2008 a 2010, parece definitivamente relegada - como de hecho lo son, desgraciadamente, casi todas las cuestiones sobre la calidad en el empleo - ante esta nueva “emergencia” del empleo que parece instalada en nuestro Derecho, al menos hasta un horizonte, desgraciadamente cada vez más lejano, en el que la tasa de desempleo vuelva a bajar del 15 por ciento.

### **3.2 El Sistema Nacional de Garantía Juvenil en el RDL 8/2014: algunas notas**

En este contexto, y como decimos, el Gobierno de España elaboró en diciembre de 2013 un Plan Nacional de Implementación de la garantía juvenil<sup>64</sup>, centrado básicamente en los ninis, pero que perseguía también ambiciosos objetivos de transformación de las políticas de empleo con una clara orientación hacia los resultados y un no menos claro enfoque asociativo ejemplificado en un amplio proceso de consulta y participación que lo precedió.

En este contexto, el mencionado Plan ya señalaba como la definición nacional de la Garantía Juvenil presentaría un enfoque integral, preventivo y de atención temprana de todas las instancias que pudieran contribuir a facilitar la mejora de la empleabilidad y la inserción en el mercado de trabajo de los jóvenes, de forma que, tras el periodo de implantación, se estuviera en disposición de ofrecer a los jóvenes menores de 25 años que ni trabajen ni reciban formación y que soliciten, por los medios puestos al efecto, atención de la Garantía Juvenil, una buena oferta de empleo o acción formativa, educativa, de formación profesional continua, de aprendizaje o prácticas, antes de los cuatro meses desde la solicitud y, en todo caso, una vez que se completasen los trámites de comprobación de la información aportada y, en su caso, de finalización del perfil del solicitante. Además se postulaba la elaboración de medidas o programas de actuación complementarias dirigidas a los jóvenes menores de 25 años que no estudian ni trabajan y se encuentran más alejados del mercado de trabajo, promoviendo su activación en colaboración con las entidades y agentes implicados.

En este contexto, el Plan preveía, en primer lugar, un procedimiento para la atención articulado en dos fases. En la primera, que se desarrollaría en un plazo máximo de 30 días, se identificarían las características personales del solicitante relevantes para la atención y englobaría el alta del solicitante en el sistema telemático específico de la Garantía Juvenil; la determinación del cumplimiento de los requisitos

<sup>64</sup><[http://www.empleo.gob.es/es/estrategia-empleo-joven/destacados/plannacional-garantiajuvenil\\_es.pdf](http://www.empleo.gob.es/es/estrategia-empleo-joven/destacados/plannacional-garantiajuvenil_es.pdf)>.

para ser atendido así como identificación de sus características esenciales, incorporándose en su caso a una lista de acceso que incluirá los rasgos básicos de su perfil<sup>65</sup> y, en consecuencia, de su nivel de prioridad y el tipo de oferta más adecuada, incluidas las posibilidades que ofrece el autoempleo y el emprendimiento.

Por su parte, la segunda etapa abarcaría la atención a los solicitantes en función del nivel de prioridad y de los criterios de idoneidad de las medidas incluidas en un catálogo único. El plazo máximo para finalizar esta etapa sería de cuatro meses a partir de la solicitud, priorizando en todo caso a los jóvenes sin experiencia laboral y sin cualificación, así como a los jóvenes parados de larga duración.

En cualquier caso, lo cierto es que este Plan nacional preveía además diversas medidas destinadas a mejorar la intermediación, modernizar los servicios públicos de empleo, el establecimiento de un portal único de empleo y autoempleo, el desarrollo de programas de movilidad, de educación y empleo y actuaciones con agencias de colocación. Además se planteaban medidas para mejorar la empleabilidad en torno a programas de segunda oportunidad, formación con compromiso de contratación, formación en idiomas y TIC, financiación parcial de prácticas no laborales en empresas, impulso a la formación profesional dual a través del contrato para la formación y el aprendizaje, potenciación de la formación profesional en el ámbito educativo, de las escuelas taller y casas de oficios, de la formación para la obtención de certificados de profesionalidad, así como la incentivación de la evaluación y acreditación de las competencias profesionales adquiridas por la experiencia laboral y por vías no formales. Finalmente, se preveía igualmente intensificar el uso de las reducciones y bonificaciones en las cuotas de Seguridad Social para la contratación de jóvenes ninis menores de 25 años, en línea con las medidas ya establecidas en la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven, señalando igualmente la posibilidad de que las Comunidades Autónomas complementaran lo anterior establecido ayudas del 50% del SMI y se reiteraban las medidas destinadas a favorecer la cultura emprendedora.

Pues bien, a desarrollar parte de estas medidas está destinado el RDL 8/2014. Como decimos, resulta imposible aquí intentar siquiera sintetizar las múltiples modificaciones y novedades que esta norma aporta. Por ello, y de manera telegráfica - y centrándonos en los aspectos que aquí interesan - nos limitaremos a destacar como en los art. 87 a 115 se regula, en ocasiones con el detenimiento de una norma reglamentaria, el Sistema Nacional de Garantía Juvenil.

---

<sup>65</sup>Básicamente el historial de actuaciones previas; la experiencia laboral previa; el nivel de cualificación y, en su caso, conocimiento de idiomas, la antigüedad y la edad del solicitante.

Este sistema está destinado - art. 88 d) RDL 8/2014 - a los jóvenes mayores de 16 años y menores de 25 - o menores de 30 años en el caso de personas con un grado de discapacidad igual o superior al 33 por ciento -, no ocupados ni integrados en los sistemas de educación o formación, para que puedan, recibir una oferta de empleo, educación continua, formación de aprendiz o periodo de prácticas tras acabar la educación formal o quedar desempleadas - art. 90.1 RDL 8/2014. Esta atención, que se vinculará a la realización de un perfil con las características de la persona a atender, no requerirá la inscripción del joven como demandante de empleo pero sí su inscripción en el fichero del Sistema Nacional de Garantía Juvenil, creado en el mismo Real Decreto-ley - art. 90.1 y 91 RDL 8/2014. De ahí que la norma preste una especial atención a la creación, naturaleza, funciones y soporte del conjunto de datos del mismo - arts. 92 a 95 RDL 8/2014 - y que, en definitiva, los requisitos para la posible inscripción - realizada normalmente de forma telemática por el mismo sujeto art. 98 RDL 8/2014 - se conviertan en requisitos para el acceso al programa.

Por tanto, titulares reales de este derecho solo serán los jóvenes que cumplan todos y cada uno de estos requisitos acumulativos - art. 97 RDL 8/2014. Esto es que:

- tengan nacionalidad española o sean ciudadanos de la Unión o de los Estados parte del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo o Suiza que se encuentren en España en ejercicio de la libre circulación y residencia, aunque también podrán inscribirse los extranjeros titulares de una autorización para residir en territorio español que habilite para trabajar;

- estén empadronado en cualquier localidad del territorio español;

- tengan más de 16 años y menos de 25, o menos de 30 años

en el caso de personas con un grado de discapacidad igual o superior al 33 por ciento, en el momento de solicitar la inscripción en el Fichero del Sistema Nacional de Garantía Juvenil;

- no hayan trabajado en los 30 días naturales anteriores a la fecha de presentación de la solicitud;

- no hayan recibido acciones educativas que conlleven más de 40 horas mensuales en los 90 días naturales anteriores a la fecha de presentación de la solicitud;

- y no hayan recibido acciones formativas que conlleven más de 40 horas mensuales en los 30 días naturales anteriores a la fecha de presentación de la solicitud.

Además deberán presentar una declaración expresa de tener interés en participar en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil, adquiriendo un compromiso de participación activa en las actuaciones que se desarrollen en el marco de la Garantía Juvenil.

Una vez comprobados tales datos - art. 98.5 RDL 8/2014 - se producirá su inscripción en el fichero - la negativa podrá recurrirse en alzada -, pasando a constituir una lista única de demanda - art. 99 RDL 8/2014 - a disposición de los sujetos que participan en el Sistema y que son, básicamente, la Administración General del Estado, las administraciones de las CCAA y locales así como, llamativamente “los sujetos y entidades que actúen en el ámbito privado”.

Para la ordenación de la lista única de demanda - art. 105.3 RDL 8/2014 - así como para llevar a cabo el proceso de atención, se tendrán en cuenta criterios como la edad, la experiencia laboral previa, la permanencia en el desempleo o el nivel de cualificación, priorizando a aquellas personas jóvenes que no hayan recibido previamente atención por parte del Sistema y a aquellos que estén más próximos a cumplir la edad máxima prevista.

Finalmente, y en cuanto a las medidas que se ofrecerán, el art. 106 ofrece cuatro grandes tipos:

- medidas de intermediación que podrán consistir en actuaciones de orientación profesional, información laboral y acompañamiento en la búsqueda de empleo, actuaciones con agencias de colocación, programas de movilidad y programas de intermediación educación-empleo, o cualesquiera otras de carácter similar;

- medidas de mejora de la empleabilidad; esto es, de las aptitudes y competencias profesionales y que podrán consistir en actuaciones o medidas como la formación con compromiso de contratación, formación especialmente en idiomas y en tecnologías de la información y la comunicación, prácticas no laborales en empresas, impulso de la formación profesional dual, formación para la obtención de certificados de profesionalidad, evaluación y acreditación de las competencias profesionales, desarrollo de Escuelas Taller y Casas de Oficios y programas mixtos de empleo-formación. Además, se podrán desarrollar programas de segunda oportunidad, dirigidos a aquellos jóvenes que abandonaron de forma prematura los estudios, o cualesquiera otras de carácter similar;

- en tercer lugar, con objetivo de apoyo a la contratación, se desarrollarán actuaciones o medidas que podrán consistir en incentivos en la cotización a la Seguridad Social, fomento de los contratos formativos previstos en la normativa vigente, ayudas al empleo para la contratación con un período mínimo de permanencia, fomento de la Economía Social, formación y fomento del empleo para el colectivo de jóvenes investigadores, o cualesquiera otras de carácter similar. Pero sobre las novedades en algunas de estas ayudas volveremos inmediatamente;

- por último, y en cumplimiento del objetivo de apoyo al emprendimiento, se desarrollarán aquellas actuaciones o medidas que apoyen el espíritu emprendedor, fomentando la responsabilidad, innovación y emprendimiento, poniendo a su disposición más servicios

de apoyo a la creación de empresas, en especial, con una cooperación más estrecha entre los servicios de empleo, las entidades de apoyo a las empresas y los proveedores de financiación. Se podrán desarrollar actuaciones o medidas consistentes en incentivos en la cotización a la Seguridad Social, ayudas al autoempleo, capitalización de la prestación por desempleo, fomento de la cultura emprendedora, medidas para favorecer el autoempleo y el emprendimiento colectivo en el marco de la Economía Social, asesoramiento al autoempleo y creación de empresas y formación para el emprendimiento o cualesquiera otras de carácter similar.

Finalmente, y ya para concluir, los arts. 107 y sig. RDL 8/2014 establecen una serie de bonificaciones de entre las que destaca, evidentemente, la de 300 euros mensuales en la aportación empresarial a la cotización a la Seguridad Social durante un máximo de seis meses, por la contratación con carácter indefinido, incluida la de fijos discontinuos<sup>66</sup>, de personas beneficiarias del Sistema Nacional de Garantía Juvenil. Esta bonificación, que requerirá que la nueva contratación suponga un incremento tanto del empleo total como del indefinido, es plenamente compatible con todo tipo de incentivos siempre que el importe mensual a cotizar por la empresa o el trabajador autónomo no sea negativo. De este modo, parece, se permite la compatibilización con la tarifa plana a la que antes hicimos referencia, siempre que se cumplan los requisitos de ambos incentivos. Por tanto, en función de la cotización que correspondiera ingresar por el trabajador, cabe incluso la posibilidad de que durante los primeros seis meses, la empresa no tenga coste de cotización, e incluso si la aplicación de ambos incentivos comporta un excedente a favor de la empresa o autónomo que ha contratado, dicho excedente se podría aplicar para reducir la cotización de otro trabajador.

Junto a esta medida, se autoriza - art. 108 RDL 8/2014 - expresamente el disfrute de las bonificaciones previstas para la contratación a tiempo parcial con vinculación formativa - a la que ya hicimos referencia - cuando se trate de beneficiarios del Sistema Nacional de garantía Juvenil - en cuyo caso, se permite además ampliar la jornada hasta el 75% de la jornada habitual -, del mismo modo que se prevén - arts. 108 y 109 RDL 8/2014 - nuevas medidas de bonificación adicional para el fomento del uso de los contratos formativos previstos por el artículo 12 del Estatuto de los Trabajadores, cuando éstos sean celebrados con personas beneficiarias del Sistema Nacional de Garantía Juvenil.

---

<sup>66</sup>En el supuesto de que la contratación sea a tiempo parcial, la jornada será como mínimo el 50 por ciento de la correspondiente a la de un trabajador a tiempo completo comparable, aplicándose la bonificación para este supuesto de la siguiente manera: cuando la jornada de trabajo sea, al menos, equivalente a un 75 por ciento de la correspondiente a un trabajador a tiempo completo comparable, 225 euros mensuales; cuando la jornada de trabajo sea, al menos, equivalente a un 50 por ciento de la correspondiente a un trabajador a tiempo completo comparable, 150 euros mensuales.

#### 4 REFERENCIAS

AEVAL. **La política de bonificación y reducción de cuotas de la Seguridad Social**, Ministerio de Presidencia, 2009. Disponible en: <<http://www.aeval.es/comun/pdf/evaluaciones/E14.pdf>>.

ÁLVAREZ CORTÉS, J.C. La reducción y bonificación de cotizaciones como instrumento de fomento del emprendimiento y el autoempleo de los jóvenes, en: AAVV, **La Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven en la Ley 11/2013: desempleo, empleo y ocupación juvenil** (dir. M.F. FERNÁNDEZ LÓPEZ, F.J. CALVO GALLEGO), Bomarzo. 2013.

ÁLVAREZ CORTÉS, J.C.; RICO BUENO, N. Nuevas reglas en la protección por desempleo para facilitar el emprendimiento, en: AAVV, **La Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven en la Ley 11/2013: desempleo, empleo y ocupación juvenil** (dir. M.F. FERNÁNDEZ LÓPEZ, F.J. CALVO GALLEGO), Bomarzo. 2013.

BESAMUSCA, J.; STĂNESCU, I.; VAUHKONEN, J. **The European Youth Guarantee: a reality check**. Brussels: FEPS-Renner Institut, [201-].

BUSSI, M.; GEYER, L. **Youth guarantees and recent developments on measures against youth unemployment**. A mapping exercise, ETUI, Brussels, 2013.

EUROFOUND. **Youth guarantee: experiences from Finland and Sweden**, 2012.

EUROPEAN FOUNDATION FOR THE IMPROVEMENT OF LIVING AND WORKING CONDITIONS. **NEETs Young people not in employment, education or training: characteristics, costs and policy responses in Europe**. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2012.

FERIA BASILIO, I. R. Nuevos incentivos a la contratación indefinida y a la incorporación de jóvenes a entidades de economía social, en: AAVV, **La Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven en la Ley 11/2013: desempleo, empleo y ocupación juvenil** (dir. M.F. FERNÁNDEZ LÓPEZ, F.J. CALVO GALLEGO), Bomarzo. 2013a.

FERIA BASILIO, I. R. Responsabilidad Social Empresarial y adhesión a la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven, en: AAVV, **La Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven en la Ley 11/2013: desempleo, empleo y ocupación juvenil** (dir. M.F. FERNÁNDEZ LÓPEZ, F.J. CALVO GALLEGO), Bomarzo, 2013b.

FERNÁNDEZ AMOR, J. A. Las medidas tributarias como instrumento para fomentar la actividad económica empresarial: comentarios a las incluidas en la Ley 11/2013 de 26 de julio y consideraciones sobre el Real Decreto ley 4/2013 de 22 de febrero, en: AAVV, **La Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven en la Ley 11/2013: desempleo, empleo y ocupación juvenil** (dir. M.F. FERNÁNDEZ LÓPEZ, F.J. CALVO GALLEGO), Bomarzo, 2013.

GALA DURÁN, C.; VALVERDE ASECIO, A.J. Incentivos a la contratación a tiempo parcial con vinculación formativa, en: AAVV, **La Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven en la Ley 11/2013: desempleo, empleo y ocupación juvenil** (dir. M.F. FERNÁNDEZ LÓPEZ, F.J. CALVO GALLEGO), Bomarzo. 2013.

GÓMEZ DOMÍNGUEZ, D.; ARÉVALO QUIJADA, M.T.; CALVO GALLEGO, F.J. La situación sociolaboral de los jóvenes españoles: algunas notas, en: AAVV, **La Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven en la Ley 11/2013: desempleo, empleo y ocupación juvenil** (dir. M.F. FERNÁNDEZ LÓPEZ, F.J. CALVO GALLEGO), Bomarzo, 2013.

MORALES ORTEGA, J.M. La Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven y la Ley 11/2013 en el contexto europeo: garantía laboral y garantía formativa, en: AAVV, **La Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven en la Ley 11/2013: desempleo, empleo y ocupación juvenil** (dir. M.F. FERNÁNDEZ LÓPEZ, F.J. CALVO GALLEGO), Bomarzo, 2013.

MÜLLER, W.; GANGL, M. The transitions from school to work: a European perspective, en AAVV., **Transitions from Education to Work in Europe**. The integration of youth into EU Labour Markets, (edited by W. MÜLLER, M. GANGL), Oxford University Press, 2003.

OCDE. **From Initial Education to Working Life - Making Transitions Work**, 2000.

OIT. **La crisis del empleo juvenil: Un llamado a la acción**, resolución de 101ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, junio 2012.

OIT. **Tendencias mundiales del empleo juvenil 2013: una generación en peligro**, Ginebra, 2013a.

OIT. **Youth guarantees: a response to the youth employment crisis?** 2013b.

PÉREZ GUERRERO, M.L. Contrato de trabajo en prácticas en la Ley 11/2013 y la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven, en: AAVV, **La Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven en la Ley 11/2013: desempleo, empleo y ocupación juvenil** (dir. M.F. FERNÁNDEZ LÓPEZ, F.J. CALVO GALLEGO), Bomarzo. 2013.

ROCHA SÁNCHEZ, F. **El desempleo juvenil en España**. Situaciones y recomendaciones políticas. Fundación 1º de Mayo, Informe n. 50, 2012.

RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M.C. Medidas en materia de intermediación laboral y trabajo temporal, nuevamente en: AAVV, **La Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven en la Ley 11/2013: desempleo, empleo y ocupación juvenil** (dir. M.F. FERNÁNDEZ LÓPEZ, F.J. CALVO GALLEGO), Bomarzo. 2013.

SCHULTZ INFORMATION. **Youth unemployment in Nordic Countries: a Study on Rights of and Measures for Young Jobseekers**, Albertslund, 2011.

TOHARIA CORTÉS, L. y otros. **El efecto de las bonificaciones de las cotizaciones a la Seguridad Social para el empleo en la afiliación a la Seguridad Social: un intento de evaluación macroeconómica, microeconómica e institucional**, MTIN, 2008. Disponible en: <<http://bit.ly/yWGSu7>>.